

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA**

**DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO  
DE ABOGADO**

**LA SILLA VACÍA COMO MECANISMO DE  
PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

**JOSÉ LUIS CASTRO MONTERO**

**DIRECTOR: DR. JULIO MICHELENA AYALA**

**QUITO, AGOSTO DE 2014**

*A Leonor, Eduardo, Cristina, Anita y Priscila.*

*Al Dr. Julio Michelena Ayala, por su ejemplo.*

*Y a la memoria de Piedad y de Aurelio.*

*Todos los gobiernos que existen sobre la Tierra muestran vestigios de la debilidad humana, semillas de corrupción y degeneración, que los astutos sabrán descubrir, la perversidad insensiblemente abierta, crece y se perfecciona. Cualquier gobierno degenera cuando se confía solamente a sus gobernantes. Por lo tanto, el pueblo mismo es su único depositario seguro. Y para mantenerlo seguro, sus mentes deben mejorarse en cierta medida.*

THOMAS JEFFERSON

**Abstract**

Este trabajo estudia la figura de participación ciudadana silla vacía (SV) como una forma de Gobierno Participativo con Poder de Decisión que brinda a los ciudadanos la posibilidad de incidir en la toma de decisiones dentro de los concejos de los gobiernos autónomos descentralizados. En principio, se describen los antecedentes, las causas y el proceso legislativo del mecanismo que muestran las bases, tanto teóricas como prácticas, sobre las que se instituyó esta figura inédita. Luego, mediante la investigación bibliográfica, se ensaya esclarecer la naturaleza y enumerar las características de la SV, para después enmarcarla dentro de la democracia participativa, de la participación ciudadana y de la realidad ecuatoriana de los últimos cinco años, constatando que las entidades públicas aún no emprenden procesos de monitoreo y control sobre la participación ciudadana en el país. Finalmente, se realiza un análisis exploratorio de la forma en que los concejos cantonales de la provincia de Pichincha han implementado y aplicado este mecanismo novedoso, evidenciando que la ciudadanía en general, así como los servidores públicos aún no comprenden los elementos esenciales de las categorías participativas en las esferas de lo público.

**Palabras Clave:** Silla vacía, participación ciudadana, gobierno autónomo descentralizado, Pichincha.

## **TABLA DE CONTENIDOS**

### **CAPÍTULO I INTRODUCCIÓN A LA SILLA VACÍA**

- 1.1. Orígenes de la silla vacía en el Derecho ecuatoriano.
- 1.2. La silla vacía en el Ecuador desde el año 2008 hasta la actualidad.
- 1.3 Naturaleza y características de la silla vacía.

### **CAPÍTULO II LA SILLA VACÍA Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

- 2.1. La silla vacía: una mirada desde la democracia participativa y la participación ciudadana
- 2.2. Análisis de la regulación normativa relativa a la aplicación y el funcionamiento de la silla vacía.

### **CAPÍTULO III LA SILLA VACÍA EN LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS.**

- 3.1. Implementación, desarrollo e incidencia del mecanismo silla vacía en los Gobiernos Autónomos Descentralizados de los cantones de la provincia de Pichincha.

- 3.1.1. La silla vacía en el Distrito Metropolitano de Quito.*
- 3.1.2. La silla vacía en el cantón Mejía*
- 3.1.3. La silla vacía en el cantón Cayambe*
- 3.1.4. La silla vacía en el cantón San Miguel de los Bancos*
- 3.1.5. La silla vacía en el cantón Puerto Quito*
- 3.1.6. La silla vacía en el cantón Pedro Vicente Maldonado*
- 3.1.7. La silla vacía en el cantón Pedro Moncayo*

### *3.1.8. La silla vacía en el cantón Rumiñahui*

3.2. Comparación de la aplicación y del funcionamiento de la silla vacía en los Gobiernos Autónomos Descentralizados de la provincia de Pichincha.

## **CONCLUSIONES**

## **RECOMENDACIONES**

## **BIBLIOGRAFÍA**

## Capítulo I

### 1. Introducción a la silla vacía

#### 1.1. Orígenes de la silla vacía en el Derecho ecuatoriano.

¿Acaso la participación ciudadana es un fenómeno actual en la vida política del Ecuador? Para responder esa interrogante, es tiempo de indagar experiencias participativas similares a la silla vacía (en adelante SV), espacios en los que los ciudadanos hayan tenido la posibilidad de deliberar e incidir directamente en asuntos tratados por las autoridades locales.

Fundamentalmente será objeto del presente acápite, determinar el origen, tanto material como formal, del mecanismo SV en el Ecuador. Con ese objetivo, iniciaremos este análisis enunciando varios antecedentes de la SV. Luego, propondremos algunas causas que pudieron haber propiciado la creación e institucionalización de este mecanismo. Finalmente, examinaremos en detalle el proceso de formación del mecanismo participativo en la Asamblea Constituyente de 2008.

Desde un enfoque histórico, a partir del período hispánico, el Cabildo de la ciudad de Quito, instituido en 1534, es la institución político-administrativa más antigua en el Ecuador. Generalmente, la elección, el nombramiento o la compra de cargos públicos permitían a las élites quiteñas formar parte de este órgano político local. Sin embargo, ciertos funcionarios ajenos al Cabildo tenían la posibilidad de participar, con voz y voto, en las discusiones y decisiones que tenían lugar en el seno de esta institución. Tal era el caso de autoridades de la Real Hacienda o de la Audiencia como los oficiales reales, los receptores de penas de cámara, el alférez real y, eventualmente, el depositario general<sup>1</sup>.

Con el pasar del tiempo, la influencia de las posiciones ciudadanas ganaron terreno en la toma de decisiones en el Cabildo. Así lo resalta Vladimir Serrano:

---

<sup>1</sup> Cfr. Carlos Landázuri. Estructura y funcionamiento del Cabildo de Quito, 1534-1551. Anuario histórico-jurídico ecuatoriano, vol. VI, Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, 1980. Págs. 565-591.

En 1592 el procurador del Cabildo, Juan Moreno Bellido, consideró la ilegalidad del impuesto de las Alcabalas. El Cabildo de Quito le acompañó en esta consigna y se inició esa sublevación que le costó la vida y la de otros quiteños, a parte de la supresión de esta institución por 100 años, cuando empezó a gobernarse por corregidores. Es decir, que el Cabildo quiteño tuvo un papel político desde sus inicios. Exactamente y esa identidad se palpó en la Revolución de las Alcabalas. Luego, los barrios quiteños se levantaron en 1765 y el 16 de agosto de 1809, en la Sala Capitular de San Agustín, un grupo de quiteños proclamó la independencia de Quito<sup>2</sup>.

Del primer antecedente, la actuación en el Cabildo de funcionarios ajenos al mismo, se evidencia que la participación de agentes externos en los debates y la toma de decisiones en los gobiernos locales no es un tema nuevo. Del segundo antecedente, la influencia de la voluntad ciudadana en las decisiones de los gobiernos locales, se infiere que la voluntad de participación en lo público surge como una manifestación espontánea por parte de la ciudadanía con el fin de reivindicar diversos derechos.

Seguramente, la historia tiene mucho más que contar, pero no viene al caso analizar cada actuación o influencia de agentes externos en los organismos de gobierno local, una vez que hemos establecido que la participación ciudadana tiene una larga tradición en nuestro país.

Por otra parte, desde un panorama contemporáneo, parece más adecuado analizar ciertas instituciones que han orientado la creación, dentro de un marco institucional, de los nuevos mecanismos participativos y en particular de la SV.

En el año 1996, Auki Tituaña Males asumió la alcaldía del municipio de Santa Ana de Cotacachi, en la provincia de Imbabura. Transcurrido un mes de su posesión, Tituaña realizó la primera convocatoria a la Asamblea de la Unidad Cantonal de Cotacachi (AUCC), teniendo como objetivo “organizar y mirar el futuro del cantón”<sup>3</sup>, dentro del marco del Plan de Desarrollo Local. En un inicio, la AUCC fue pensada como “un foro ciudadano de tres días de duración en que se discutirían las prioridades de desarrollo del

---

<sup>2</sup> Serrano Vladimir. 'La institución más antigua del país es el Cabildo quiteño, por eso su importancia política'. Internet: [http://www.elcomercio.com/noticias/Entrevista-Vladimir\\_Serrano-institucion-Cabildo-municipio\\_0\\_1090091034.html](http://www.elcomercio.com/noticias/Entrevista-Vladimir_Serrano-institucion-Cabildo-municipio_0_1090091034.html). Acceso: jueves, 3 de octubre de 2013.

<sup>3</sup> Santiago Ortiz Crespo. Cotacachi: una apuesta por la democracia participativa. Quito, FLACSO, Sede Ecuador, 2004. Pág. 45.

cantón”<sup>4</sup>. Con el tiempo, la AUCC se transformó en un ente autónomo, inclusive, el Concejo Cantonal formalizó legalmente la existencia de este órgano político de planificación local<sup>5</sup>.

Posteriormente, también se establecieron el Consejo de Desarrollo y Gestión (CDG) y los comités intersectoriales de trabajo. De este modo, se integraron “tres instancias con diversas funciones políticas y técnicas en el proceso de planificación local”<sup>6</sup>.

Ramírez y Espinosa detallan estas tres instancias:

La Asamblea de Unidad Cantonal (AUCC): el máximo órgano democrático del poder local.

Está constituida por representantes elegidos en forma directa desde las comunidades, barrios, asociaciones y otras formas organizadas de la sociedad civil. La Asamblea cumple el rol de legislar mediante consensos respecto a los asuntos de interés local, delinear las grandes orientaciones para el desarrollo cantonal –sancionar el Plan de Desarrollo Local– y controlar a las autoridades de elección popular y a los funcionarios de la jurisdicción. El Consejo de Desarrollo y Gestión (CDG): formado para ejecutar y dar seguimiento a los «planes participativos de desarrollo local». Se trata de una instancia de carácter ejecutivo y de funcionamiento permanente, en la que han participado el alcalde, los delegados de las organizaciones sociales de segundo grado, las ONG que trabajan en la zona y las autoridades locales (el alcalde y/o sus delegados). Los comités intersectoriales de trabajo: encargados de las áreas de interés específicas señaladas en el Plan de Desarrollo Local (educación, salud, ambiente, etc.). Se trata de espacios de ejecución colectiva donde se operativizan (sic) las actividades, líneas directrices y políticas definidas por el CDG y la AUCC<sup>7</sup>.

Inclusive hoy en día, la AUCC tiene la facultad de evaluar el desempeño tanto del alcalde como de los concejales<sup>8</sup>, resuelve temas concernientes a la salud, la educación, la cultura, el turismo, la producción agropecuaria, la producción artesanal, entre otros. De tal manera esta experiencia fortaleció la participación desde la base de las organizaciones sociales. Paradójicamente, durante esta experiencia “la participación de los grandes

---

<sup>4</sup> Franklin Ramírez Gallegos y Alejandra Espinosa. “Ocupando la silla vacía. Representación y participación en el tránsito posconstitucional del Ecuador”. Cuadernos del CENDES, 81, Septiembre-Diciembre, Quito, 2012. Pág. 27.

<sup>5</sup> Ordenanza municipal que reconoce legalmente los estatutos que regirán la Asamblea de Unidad Cantonal. Internet: <http://www.asambleacotacachi.org/pagina.php?varmenu=128>. Acceso: martes, 22 de octubre de 2013.

<sup>6</sup> Franklin Ramírez Gallegos y Alejandra Espinosa. “Ocupando la silla vacía. Representación y participación en el tránsito posconstitucional del Ecuador”. Cuadernos del CENDES, 81, Septiembre-Diciembre, Quito, 2012. Pág. 28.

<sup>7</sup> *Ibíd.* Pág. 29.

<sup>8</sup> Ordenanza reformativa a la ordenanza municipal que reconoce legalmente los estatutos que regirán la Asamblea de Unidad Cantonal. Internet: [http://www.asambleacotacachi.org/fckeditor\\_upload/REFORMA%20ESTATUTOS%20AUCC\(2\).pdf](http://www.asambleacotacachi.org/fckeditor_upload/REFORMA%20ESTATUTOS%20AUCC(2).pdf). Acceso: martes, 22 de octubre de 2013.

agentes económicos locales –hacendados y floricultores-”<sup>9</sup> fue minoritaria y esporádica. Sin duda, Cotacachi se ha constituido como el paradigma para el diseño de diversos mecanismos de la democracia participativa.

Por otra parte, también se podrían citar como antecedentes de la SV, varias experiencias participativas difusas como la participación de las ligas barriales, los comités comunales, los gremios de profesionales o artesanales, las juntas parroquiales y vecinales y demás en las sesiones de los concejos cantonales. Es decir, la ciudadanía ya venía teniendo acceso para participar en cierta gestión pública; obviamente, sin contar con la facultad de voto para aprobar o rechazar las decisiones de las autoridades.

Una vez que hemos descrito ciertos antecedentes de la SV, estableciendo que la participación ciudadana no es un fenómeno nuevo en el Ecuador, es tiempo de averiguar cuáles son las causas que motivaron la creación de estos nuevos espacios participativos en el ordenamiento jurídico nacional. Para ello, propongo echar un breve vistazo a la vida política ecuatoriana durante los últimos cincuenta años.

Justamente, en el último medio siglo, el Ecuador ha vivido periodos alternados de democracias y gobiernos de facto. Después de la dictadura militar (1963-1966), la Asamblea Constituyente de 1967 aprobó una nueva Constitución que duró apenas hasta 1970. Luego de nueve años de dictadura, dos con Velasco Ibarra y siete con los militares, en 1979 entró en vigencia una nueva Constitución que mantuvo la estabilidad democrática durante dieciocho años, con cuatro presidentes elegidos por el pueblo que terminaron sus mandatos constitucionales. Pero, a partir de 1997, se produjo una década de inestabilidad, con seis presidentes.

Políticamente, el país no se estabilizó a pesar de que en 1998 se dictó otra Constitución. De modo paradójico, a raíz de la aprobación de una nueva Carta Magna, se vivió un periodo de golpismo que avasalló esa misma Constitución. La inestabilidad política sufrida a partir del año de 1997 en el país evidenció que nadie era capaz de cargar una bandera nacionalmente representativa, más allá de eventuales contiendas electorales.

---

<sup>9</sup> Ramírez Gallegos Franklin. ¿Quién ocupa la silla vacía? La participación como representación en la vigente innovación democrática latinoamericana. Internet: <http://lasa.international.pitt.edu/forum/files/vol44-issue1/Debates4.pdf>. Acceso: jueves, 3 de octubre de 2013.

Evidentemente, los electores no se identificaban con aquellos a quienes habían elegido.

Dentro de este contexto político se debe destacar a varios sectores sociales que, motivados por aquel descontento, lograron posicionarse como actores dentro del escenario político nacional. Primero, se debe mencionar al sector indígena y al levantamiento indígena de junio de 1990. Sobre este suceso, Santiago Ortiz Crespo relata:

El 4 de junio las carreteras de seis provincias amanecieron bloqueadas, que no hubiera tránsito de vehículos, personas y carga hacia y desde las ciudades del callejón interandino, que los indios se tomaran edificios públicos en las parroquias y cantones con mayor población indígena, que cercaran las ciudades, no solo era novedoso y sorprendente —ni las autoridades, ni las fuerzas del orden, ni los medios de comunicación ni los analistas sociopolíticos habían previsto un movimiento de tal dimensión—, sino que era una demostración de fuerza, de unidad, de coherencia, de organización, de motivación. Y era eso lo que resultaba aún más novedoso y revelador de la profundidad que, ante los ojos ciegos de la sociedad, había alcanzado el movimiento indígena. El levantamiento concluyó a los cuatro días, pero cambió para siempre la historia del Ecuador. Un nuevo actor, hasta entonces olvidado y menospreciado, el movimiento indígena, estableció su presencia en la vida sociopolítica del país. Fue entonces, y solo entonces, que la sociedad ecuatoriana se dio cuenta de que los indios existían, estaban organizados y eran capaces de influir decisivamente en la vida del Estado<sup>10</sup>.

Posteriormente, surgieron otros actores sociales: jóvenes, mujeres, ecologistas, entre otros, quienes sustentaron su organización sobre la base de elementos comunes de cada sector. Principalmente, estas organizaciones establecieron su ámbito de lucha con el objetivo de transformar ciertas estructuras estatales.

Ulteriormente, Abdalá Bucaram en febrero de 1997 y Jamil Mahuad en enero de 2000 fueron derrocados por una combinación de movilizaciones populares y maniobras de dudosa legalidad de los legisladores de oposición, que convirtieron a las fuerzas armadas en garantes del orden democrático y últimos intérpretes de quién debería ser el presidente<sup>11</sup>. Todo esto agravó la situación de un Estado políticamente debilitado.

---

<sup>10</sup> Ortiz Santiago, La Silla Vacía. El nuevo escenario para el diálogo de la sociedad civil y el Estado. National Endowment for Democracy Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental Fundación Esquel Grupo Faro Participación Ciudadana. Internet: <http://www.slideshare.net/ecuadordemocratico/ecuador-la-silla-vaca-el-nuevo-escenario-para-el-dilogo-de-la-sociedad-civil-y-el-estado>. Acceso: domingo, 13 de octubre de 2013.

<sup>11</sup> *Nb.* Desde hace más de medio siglo, en los Estados democráticos, se impulsa la supremacía civil sobre el poder militar. Se coloca bajo la exclusiva responsabilidad de las autoridades políticas la definición de la organización, estrategia y presupuesto de los ejércitos. Así pues, los mandos militares ven reducido su ámbito de actuación a la ejecución de órdenes. La autonomía militar, sin embargo, siguió vigente muchos años en los países con regímenes políticos debilitados, como el

Ya en abril de 2005, se produjo el levantamiento de los forajidos como una respuesta a otra crisis de gobernabilidad, saldo de las acciones de la clase política y las élites: cámaras y gremios de la producción, militares, sindicatos, iglesia, intelectuales, medios de comunicación, sector indígena, universidades y ciudadanía, todos inmersos en una constante lucha de intereses<sup>12</sup>. Así lo apunta Silvia Chiriboga:

En ese espacio de crisis, surge la oportunidad política, tanto para los sectores políticos de oposición, como para nuevos actores que comienzan a organizarse y confrontan al gobierno. Se forman asambleas en los barrios y se realizan plantones en las instituciones como la Corte Suprema de Justicia, el Congreso y en ciertos puntos visibles de Quito<sup>13</sup>.

Así pues, la ciudadanía se manifestaba en contra del incumplimiento por parte del gobierno de los principios de igualdad y libertad, el desprestigio de la clase política causada por la imposición de intereses personales o de grupos oligárquicos, el aumento de congresos desvinculados de la ciudadanía que los eligió, la monopolización total de la vida política por parte de partidos políticos cerrados y el predominio de la política mercadotécnica dentro de un Estado debilitado<sup>14</sup>. A la postre, la Rebelión de los Forajidos se constituiría como una de las principales causas para emprender una renovación constitucional que no se cristalizaría hasta 2008.

En este contexto, la falta de representatividad de los partidos políticos tradicionales causó que la ciudadanía se organice y exija espacios públicos para participar en las

---

nuestro. Tal es así que hace no más de diez años, todavía las fuerzas armadas se erigían como el guardián de una frágil democracia. El desprestigio de las instituciones democráticas, las crisis recurrentes, la ingobernabilidad, la violación permanente del orden constitucional y las vergonzosas actuaciones de los partidos políticos que carecían de una verdadera representación y participación propiciaron un contexto que desnaturalizaba las tareas legítimas de las fuerzas armadas. Personalmente pienso que el fomento de la cultura de defensa en la sociedad y de la cultura democrática en las fuerzas armadas, el pleno reconocimiento de las libertades públicas y los derechos fundamentales de los militares, la asunción del sistema educativo general en la enseñanza militar, la capacitación de gestores civiles en asuntos de defensa o la especialización de personal militar son algunas de las líneas de actuación habituales en los países con una Democracia consolidada.

<sup>12</sup> Cfr. Unda Mario. Quito en abril: los forajidos derrotan al coronel. Internet: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D3780.dir/16Unda.pdf>. Acceso: martes, 29 de octubre de 2013.

<sup>13</sup> Chiriboga Silvia. Testimonio Forajido. Internet: <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2918/1/T1042-MC-Chiriboga-Testimonio.pdf>. Acceso: martes, 29 de octubre de 2013.

<sup>14</sup> Cfr. Iván Escobar. El sistema representativo y la democracia semidirecta. México D.F., UNAM, 2002. Pág. 136.

decisiones políticas. Por ello, parecería ser que las diversas reivindicaciones ciudadanas fueron la principal causa para la inclusión de los nuevos mecanismos participativos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

Además, habría que apuntar que la ciudadanía buscaba un discurso político diferente. Las nuevas ideas de una democracia pluralista e incluyente causaron agrado en el espíritu de cierto sector de la sociedad que se sentía relegado. Desde esta perspectiva, la idea de la presencia de los ciudadanos en los asuntos públicos como una condición necesaria para alcanzar la gobernabilidad democrática tuvo mucha acogida, más allá de la validez de esta hipótesis.

De este análisis, se pueden desprender varias conclusiones. Primero, las decisiones gubernamentales que causaron rechazo en la ciudadanía propiciaron la cohesión de diversos sectores sociales. Segundo, los movimientos sociales mostraron una organización popular insospechada. Tercero, estos nuevos actores sociales buscaron reestructurar ciertas instituciones estatales con el fin de generar espacios de visibilización política. Cuarto, las organizaciones lograron generar el debate ciudadano y tomar decisiones, en el ámbito público, para instaurar cambios ansiados.

Aprovechando la coyuntura, el discurso de la clase política fue claro: a medida que el ejercicio del poder está legitimado en la voluntad obtenida a través de un consenso social, mayores son las posibilidades de visibilizar las aspiraciones de los diferentes sectores sociales. Por ello, la ciudadanía apoyó en gran medida la reforma de la Constitución de 2008 y la inclusión de los diversos mecanismos participativos.

Una vez señalados los antecedentes y las causas que propiciaron la creación de los diversos mecanismos participativos y, en particular, de la SV, es tiempo de analizar la inclusión de dicho mecanismo en la actual Constitución.

Cesar Rohón Hervas, autor de la propuesta de SV, explica que concibió el mecanismo:

Fundamentado en la necesidad de que los ciudadanos tengan participación directa en la discusión en espacios públicos. Si se está discutiendo en Guayaquil sobre el alcantarillado en el Guasmo, un representante de esa comunidad puede participar en la discusión, dando

ideas o sugerencias, pero lo más importante informándose para informar directamente a su gente de las decisiones que se toman en el cabildo. Esta fue la motivación para tener de manera real y efectiva la participación de la gente, caso contrario solo era un proyecto de buenas intenciones sin concretar nada<sup>15</sup>.

Justamente, en 2005, en la ciudad de Guayaquil, moradores del sector Guasmo Sur empezaron a formar organizaciones vecinales exigiendo la implementación del servicio de alcantarillado<sup>16</sup>. Durante el 2006 y el 2007, la empresa Interagua realizó los trabajos de alcantarillado. Hasta el 2008, se sucedieron una serie de inconvenientes con los trabajos de alcantarillado que causaron malestar en los ciudadanos<sup>17</sup>. Rohón explica que ideó la SV atendiendo, en particular, a estos inconvenientes<sup>18</sup>. Ahora bien, es cierto que un hecho en particular pudo haber sido la fuente de inspiración para la creación de la figura, pero, parece más lógico considerar que la SV se originó como una respuesta a las diversas reivindicaciones ciudadanas.

Revisemos ahora, el proceso formativo de la SV durante la Asamblea Constituyente de Montecristi<sup>19</sup>. El 8 de mayo de 2008, el entonces asambleísta nacional independiente, auspiciado por el Partido Social Cristiano, César Rohón puso en consideración de la mesa de trabajo número dos<sup>20</sup> la propuesta constitucional ampliada de participación ciudadana “Nuevas Tendencias”. En el numeral cinco, literal c, del documento se plantea la entonces denominada silla del pueblo como un mecanismo sugerido de participación ciudadana.

---

<sup>15</sup> Cesar Rohón Hervas. Ex asambleísta nacional constituyente por el Partido Social Cristiano, entrevista personal, 15 de octubre de 2013.

<sup>16</sup> Guasmo Sur alista marcha para exigir alcantarillado. Internet: <http://www.eluniverso.com/2005/08/08/0001/18/44973A96F1EA4075ACA19D1596466F6E.html>

<sup>17</sup> Interagua explica problemas de alcantarillado en el Guasmo. <http://www.eluniverso.com/2008/05/02/0001/18/BDE6CB1964034CE3AD09F27B10FA56E7.html>

<sup>18</sup> Cesar Rohón Hervas. Ex asambleísta nacional constituyente por el Partido Social Cristiano, entrevista personal, 15 de octubre de 2013.

<sup>19</sup> *Nb.* He analizado el proceso de formación de la SV, sobre la base de las actas de las sesiones del pleno de la Asamblea Constituyente y los documentos de trabajo de la Mesa Constituyente No. 2, que yacen en el Archivo-Biblioteca de la Función Legislativa. Lastimosamente, advierto que hasta la actualidad, las actas y convocatorias de dicha Mesa no han sido entregadas al Archivo-Biblioteca. En efecto, solo se cuenta con el Acta de entrega-recepción de 23 de julio de 2008, suscrito por el Ex Secretario Relator de la Mesa No. 2, Fausto Camacho Zambrano y por el Jefe de Archivo del Archivo-Biblioteca de la Función Legislativa, Pedro Galarza Benalcázar, en la que se hace constar: “las actas y convocatorias se entregará (sic) oportunamente”. Es penoso que en nuestro país, la irresponsabilidad de ciertos funcionarios públicos sea el principal obstáculo para el desarrollo de investigaciones históricas del Derecho.

<sup>20</sup> *Nb.* La mesa No. 2 trataba los temas concernientes a la organización, participación social y ciudadana y sistemas de representación y estuvo conformada por Virgilio Hernández, Pilar Nuñez, Teresa Benavides, María José Carrión, Hólger Chávez, Balerio Estacio, Héctor Gomez, Margarita Morocho, Alfredo Ortiz, Mercedes Panta, Andrés Pavón, César Rohon y Eduardo Zambrano.

Sobre la silla del pueblo se indica:

En las sesiones de los consejos seccionales, municipales, consejos provinciales y juntas parroquiales debe crearse un puesto en el consejo dependiendo del tema a tratarse, el puesto es libre, será ocupado por un representante de la sociedad civil con voz y voto<sup>21</sup>.

Del mismo modo, en una propuesta extensa<sup>22</sup>, se precisa que la SV busca que el pueblo sea quien ejerza la titularidad de la soberanía directamente. La verdad es que Rohón señala que las experiencias participativas más eficaces y novedosas se han producido a nivel local y regional<sup>23</sup>. Pero, una interrogante salta a la vista, ¿se ha diseñado la SV sobre la base de algún modelo jurídico local o internacional? Rohón indica que la SV no se originó sobre ningún “basamento jurídico ni antecedente tomado, simplemente mucho sentido común para poder aterrizar una propuesta de representación que estaba en el aire”<sup>24</sup>. Se deduce, entonces, que la SV se constituía como un mecanismo sin precedente en el orden constitucional ecuatoriano<sup>25</sup>.

Durante las semanas siguientes, la mesa presidida por el asambleísta Virgilio Hernández, trabajó la propuesta y la incluyó en el informe de mayoría para primer debate de 16 de mayo de 2008, dentro del acápite “de la participación en los diferentes niveles de gobierno”, artículo no numerado, que indicaba:

Art. Las sesiones de los gobiernos seccionales autónomos son públicas y en ellas existe la silla del pueblo que ocupará un representante ciudadano de acuerdo a los temas a tratarse,

---

<sup>21</sup> Cesar Rohón Hervas. Propuesta de constitucional ampliada de Participación Ciudadana “Nuevas Tendencias. Montecristi, Ciudad Alfaro, 8 de mayo de 2008.

<sup>22</sup> *Nb.* El texto original de la silla del pueblo decía: Art... En los organismos seccionales, municipalidades, consejos provinciales y juntas parroquiales, en las sesiones de los respectivos consejos, debe crearse la SILLA DEL PUEBLO, que será ocupada por un representante de la sociedad civil, la que incluye las organizaciones no gubernamentales y los sectores sociales, con la finalidad de promover la democracia política y permitir a los ciudadanos/as intervención directa en los asuntos de interés público. Los demás miembros del respectivo consejo deberán procurar que las decisiones y acciones adoptadas reflejen el cumplimiento de los intereses legítimos y necesidades de los ciudadanos que estén representados por el miembro que ocupa la silla del pueblo. El miembro designado en la silla tiene voz y voto, el cual debe reunir además los requisitos que establezca la ley. Art. ... La designación de este nuevo integrante para cada consejo y para cada sesión se la hará según el procedimiento que designe la ley y recaerá exclusivamente en un miembro de la sociedad civil.

<sup>23</sup> *Cfr.* Cesar Rohón Hervas. Propuesta de constitucional ampliada de Participación Ciudadana “Nuevas Tendencias. Montecristi, Ciudad Alfaro, 8 de mayo de 2008.

<sup>24</sup> César Rohón Hervas, entrevista personal, 10 de Octubre de 2008.

<sup>25</sup> *Nb.* De hecho, la SV se constituyen como un mecanismo inédito. Ninguna Constitución en toda América cuenta con una disposición por el estilo.

con el propósito de participar en el debate y la toma de decisiones que no será determinante<sup>26</sup>.

Notamos que se resumió el articulado originalmente propuesto por Rohón, se indicó que el ocupante participaría en el debate y toma de decisiones, pero se eliminó la disposición expresa que le concedía al ocupante voz y voto. Además, se añadió que la deliberación del ocupante no sería determinante. Esta cuestión solo planteaba mayores interrogantes: ¿Tenía o no voto el ocupante? Si es que podía votar, ¿qué significaba determinante? O bien, se quería significar que el voto del ocupante no sería dirimente en caso de empate. Algunas de estas cuestiones se resolvieron durante el primer y segundo debate. Por lo demás, el artículo mantenía el espíritu participativo que su creador planteó en un inicio.

La primera observación a la SV, o la silla del pueblo, la realizó el entonces asambleísta Carlos Pilamunga, quien señaló la necesidad de que la disposición explicitara el modo de elección y designación del representante ciudadano. “Esto es muy importante para que vayan especialistas legítimamente elegidos y no levanta manos”<sup>27</sup>, acotaba Pilamunga. Finalmente, dicha observación no influyó en nada en la estructuración de la SV.

El 27 de mayo de 2008, durante la quincuagésima tercera sesión de la Asamblea Constituyente en Ciudad Alfaró, se conoció y debatió el primer informe de la mesa dos, concerniente a los textos constitucionales reformativos de la organización social y participación directa en democracia. En el Pleno, múltiples fueron los comentarios sobre la silla del pueblo, en su mayoría favorables al mecanismo. Héctor Gómez señaló que la SV le permitirá a la ciudadanía disentir con orden, dignidad y respeto. Mercedes Panta advirtió que la SV formaba parte de los catorce artículos que se aprobaron de forma unánime en la mesa dos.

Paradójicamente, el autor de esta figura, Cesar Rohón Hervas, expresó una opinión

---

<sup>26</sup> Informe mayoría mesa 2 primer debate. Internet: [http://constituyente.asambleanacional.gov.ec/documentos/funcion\\_transparencia\\_control\\_social\\_segundo\\_debate.pdf](http://constituyente.asambleanacional.gov.ec/documentos/funcion_transparencia_control_social_segundo_debate.pdf). Acceso: Quito, 2 de octubre de 2013.

<sup>27</sup> Carlos Pilamunga. Mirando la participación desde los colectivos. Observaciones al primer informe de la mesa 2. Montecristi, Ciudad Alfaró, 26 de mayo de 2008.

contraria a la de su propuesta original. Durante la sesión, Rohón sostuvo la necesidad de que el representante ciudadano exprese sus necesidades con voz pero sin voto<sup>28</sup>, criterio compartido por Andrés Pavón, añadiendo que la silla popular no podría tratar temas relacionados con el ordenamiento territorial o la normativa tributaria. Virgilio Hernández señaló que la silla del pueblo se erigiría como un mecanismo que consagra y profundiza la participación en el Estado. Balerio Estacio y Eduardo Zambrano felicitaron a la mesa por haber diseñado la SV como un espacio que asegura la participación política por parte de la ciudadanía<sup>29</sup>. Sergio Chacón, sobre el diseño del artículo, indicó:

si bien se crea esta figura de la silla vacía, sin embargo se dice que el voto de este pobre ciudadano, no va a ser determinante, lo cual implica que en caso de empate el voto no va a tener fuerza decisiva, lo cual nos parece prácticamente un saludo a la bandera, mejor debería decirse que el ciudadano que se sienta en la silla vacía no tendrá derecho al voto<sup>30</sup>.

Por otro lado, Gustavo Darquea mostró que la denominación “silla del pueblo” plantea una falsa dicotomía. ¿Acaso las sillas de los otros representantes no le pertenecen también al pueblo? Se preguntaba el asambleísta, ante lo cual, sugirió un cambio de denominación. Por su parte, Alfredo Ortiz y Héctor Terán sustentaron la necesidad de que el ámbito de aplicación de la SV no sean solamente los Gobiernos Autónomos Descentralizados (en adelante GADs). Es necesario que el mecanismo funcione en toda instancia pública de poder, indicaron los asambleístas. Rafael Esteves criticó el uso del término determinante y dijo: “creo que aquí hubo un lapsus y que a lo mejor quiso decirse, mediante el voto que no será dirimente. Propongo ahí una breve reforma (...)”<sup>31</sup>. Teresa Benavides apoyó la idea de Esteves. Como se evidencia, el primer debate no fue sustancial y se centró en dos puntos en concreto, la denominación del mecanismo y la facultad de

---

<sup>28</sup> *Nb.* Personalmente, considero inentendible la posición de Rohón durante el primer debate. En su propuesta original, sostenía que el ocupante de la SV debía participar con voz y voto, para luego, sin razón, expresar lo contrario. Supongo que esta incoherencia será una de las oscuridades legislativas que la lógica jamás logrará esclarecer, aquellas que solo los intereses políticos sabrán explicar.

<sup>29</sup> *Cfr.* Acta de sesión número 53. Asamblea Constituyente 2008. Montecristi. Internet: [http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww2.ucsg.edu.ec%2Fjurisprudencia%2Findex.php%3Foption%3Dcom\\_docman%26task%3Ddoc\\_download%26gid%3D13%26Itemid%3D86&ei=kFJwUtHABI6jkQfTmoHwDA&usq=AFQjCNHQY1DH8FbzmpLHM6XLyTT79kY8zA&sig2=97Q4yqK85Q1ouJMPcjem0w](http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww2.ucsg.edu.ec%2Fjurisprudencia%2Findex.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D13%26Itemid%3D86&ei=kFJwUtHABI6jkQfTmoHwDA&usq=AFQjCNHQY1DH8FbzmpLHM6XLyTT79kY8zA&sig2=97Q4yqK85Q1ouJMPcjem0w). Acceso: quito, 2 de octubre de 2013.

<sup>30</sup> *Ídem.*

<sup>31</sup> *Ídem.*

voto del ocupante<sup>32</sup>.

En el informe para el segundo y definitivo debate, se implementaron dos cambios en relación al texto inicial, el primero, se la denominó “silla vacía” en lugar de “silla del pueblo”; el segundo, se añade, al final del artículo, que el ocupante tomará parte en las decisiones “mediante el voto que no será decisivo”<sup>33</sup>. Con esas precisiones, el artículo se aprobó en la mesa constituyente con doce votos a favor y uno en contra. Sobre esta particularidad, Virgilio Hernández comenta:

Para mantener motivada a la participación ciudadana, es necesario generar incentivos que les induzcan a interesarse por los asuntos públicos o que son de su directo interés. Para esta finalidad, la Comisión de Participación de la Asamblea Constituyente recogió la propuesta formal presentada por uno de sus miembros y la incorporó al texto constitucional. Se pretendió generar un incentivo fuerte, como es el derecho de intervenir con derecho de voz y voto en decisiones específicas que vayan a tomar los legislativos de los GAD<sup>34</sup>.

El segundo debate en el Pleno se desarrolló el 16 de junio de 2008, dentro de un marco de criterios similares a aquellas expuestos durante el primer debate. Andrés Pavón se opuso al mecanismo participativo, arguyendo que la SV no implementa fines diferentes a los de aquellos mecanismos previstos por la Constitución Política del Ecuador de 1998<sup>35</sup>. Rafael Esteves y Jorge Escala señalaron la necesidad de determinar el proceso de elección del ocupante de la SV<sup>36</sup>. Vicente Taiano expresó su disconformidad sobre la denominación “silla vacía”. De la revisión de los debates, se evidencian tres aspectos. El primero, el texto del artículo que fue aprobado en la votación final no se sociabilizó en ninguno de los dos debates<sup>37</sup>, segundo, el número de asambleístas partícipes en los debates

---

<sup>32</sup> Ídem.

<sup>33</sup> Informe mayoría segundo debate de 5 de junio de 2008. Internet: [http://constituyente.asamblea.nacional.gov.ec/documentos/funcion\\_transparencia\\_control\\_social\\_segundo\\_debate.pdf](http://constituyente.asamblea.nacional.gov.ec/documentos/funcion_transparencia_control_social_segundo_debate.pdf). Acceso: quito, 2 de octubre de 2013.

<sup>34</sup> Virgilio Hernández, Asambleísta nacional por Alianza País, entrevista personal, 21 de octubre de 2013.

<sup>35</sup> *Nb.* Pavón manifiesta: “La actual Constitución ya trata de que los concejos, por ejemplo en el concejo municipal, se puede recibir las comisiones generales y pueden ser escuchados completamente las personas o instituciones...”.

<sup>36</sup> *Nb.* Jorge Escala propone que el representante debe ser electo mediante votación directa y universal de su respectivo sector social.

<sup>37</sup> *Nb.* El texto del artículo que fue sometido a debate fue: “Las sesiones de los gobiernos seccionales autónomos son públicas y en ellas existe la silla vacía que ocupará un representante ciudadano de acuerdo a los temas a tratarse, con el propósito de participar en el debate y la toma de decisiones mediante el voto que no será decisivo”. Aquí parece que los asambleístas constituyentes

fue reducido y, tercero, el marco argumentativo de los debates resultó escaso de propuestas sobre el diseño y la puesta en marcha de la SV.

Ya en la votación definitiva, la disposición discutida en el segundo debate se aprobó con noventa votos a favor y dos en contra, durante la sesión de 24 de junio de 2008<sup>38</sup>. Expresamente, lo aprobado señalaba:

Las sesiones de los gobiernos seccionales autónomos son públicas y en ellas existe la silla vacía que ocupará un representante ciudadano de acuerdo a los temas a tratarse, con el propósito de participar en el debate y la toma de decisiones mediante el voto que no será decisivo<sup>39</sup>.

Posteriormente, la Comisión Especial de Redacción<sup>40</sup> modificó dicho texto y, en su informe, presentó la siguiente propuesta que fue aprobada por el Pleno sin debate<sup>41</sup>:

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<sup>42</sup>.

---

confundieron los términos. Lo más correcto hubiera sido indicar: “con el voto que no será dirimente”.

<sup>38</sup> Acta No. 067 de la sesión del pleno de la Asamblea Constituyente de Montecristi 24 de junio de 2008. Internet:

[http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CC8QFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww2.ucsg.edu.ec%2Fjurisprudencia%2Findex.php%3Foption%3Dcom\\_docman%26task%3Ddoc\\_download%26gid%3D97%26Itemid%3D86&ei=gAvYUtyGOPG2sAS3jICQB A&usg=AFQjCNE6GDszwWraik-aS4-ZBoBgV1SxvA&sig2=cfEct3WIyt7tNBPtEyHHyA](http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CC8QFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww2.ucsg.edu.ec%2Fjurisprudencia%2Findex.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D97%26Itemid%3D86&ei=gAvYUtyGOPG2sAS3jICQB A&usg=AFQjCNE6GDszwWraik-aS4-ZBoBgV1SxvA&sig2=cfEct3WIyt7tNBPtEyHHyA)

<sup>39</sup> Ídem.

<sup>40</sup> *Nb.* Dicha Comisión, conformada por: Ramiro Ávila Santamaría, Xavier Flores Aguirre, Tarquino Orellana Serrano, Teresa Viteri Velásquez y María Augusta Vintimilla, era la encargada de revisar exclusivamente omisiones notorias, contradicciones evidentes de sintaxis y efectuar correcciones gramaticales al texto de la Constitución, según lo dispuesto por el artículo 47 del Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente.

<sup>41</sup> *Nb.* Respecto a este cambio, es conveniente indicar que la Comisión podía hacer correcciones con autonomía, cuando correspondieran a la mera redacción, al estilo, a la gramática y a la sintaxis, pero no tenía ninguna capacidad de alterar los textos constitucionales como de hecho sucedió con la disposición que contenía a la SV. Más allá de ciertas correcciones de orden lingüístico, se suprimió la frase “mediante el voto que no será decisivo”, cuestión que parece fundamental en la estructura y espíritu de la norma constitucional. A pesar de aquello, resulta más grave que los asambleístas aprobasen tal texto sin debatir este tipo de cambios que, de cierta manera, alteran la naturaleza de la presente disposición constitucional.

<sup>42</sup> Acta No. 096 de la sesión del pleno de la Asamblea Constituyente de Montecristi 24 de julio de 2008. Internet:

[http://www2.ucsg.edu.ec/jurisprudencia/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=14&limit=10&limitstart=0&order=hits&dir=ASC&Itemid=86](http://www2.ucsg.edu.ec/jurisprudencia/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=14&limit=10&limitstart=0&order=hits&dir=ASC&Itemid=86)

Precisamente, ese fue el texto que sería aprobado y que hoy consta en el artículo 101 de la Constitución.

Finalmente, la Constitución de la República del Ecuador de 2008 fue aprobada en referendo el 28 de septiembre de 2008 con un 63,9 % de votos favorables, un 28% de votos en contra, un 7% de votos nulos y apenas un 0,6% de votos en blanco<sup>43</sup>. El 20 de octubre de 2008, la Constitución fue publicada en el Registro Oficial, dando así origen a la existencia jurídica de la SV en el Derecho ecuatoriano.

### *1.2. La silla vacía en el Ecuador desde el año 2008 hasta la actualidad.*

Realizar un diagnóstico del funcionamiento de la SV, sobre la base de datos oficiales, resulta imposible. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (en adelante CPCCS), entidad encargada de la promoción de la participación ciudadana, no ha publicado ningún dato ni estadística sobre el desarrollo de la SV en el país<sup>44</sup>. Esto indica que el Estado ecuatoriano no ha realizado seguimiento alguno para señalar con precisión cuántos GADs han implementado el mecanismo, no se sabe cuántas sillas vacías se han ocupado, ni cuántas solicitudes se han aprobado o negado y tampoco se ha monitoreado el funcionamiento del mecanismo.

Recién a partir de 2014, el CPCCS pondrá en marcha un programa digital sobre la rendición de cuentas que contará con información precisa sobre los mecanismos de participación ciudadana y, particularmente, publicitará datos exactos sobre la SV. Así lo corrobora Marlene Jarrín, funcionaria de la Subcoordinación Nacional de Promoción de la Participación (en adelante SNPP), departamento de la Secretaría Técnica de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, organismo dependiente del CPCCS<sup>45</sup>.

Más allá de este hecho, desde 2011, la SNPP fomenta, por una parte, la

---

<sup>43</sup> López Adrián. Análisis del Referéndum Constitucional 2008 en Ecuador. Internet: <http://www.Flacso.org.ec/docs/i33lopez.pdf>. Acceso: viernes, 25 de octubre de 2013.

<sup>44</sup> *Nb.* En efecto, el Sistema de datos del CPCCS (ver Internet: <http://www.cpcas.gob.ec/?mod=promoviendo>) no cuenta con ningún registro de datos oficiales sobre la SV.

<sup>45</sup> Marlene Jarrín, Técnica de la Subcoordinación Nacional de Promoción de la Participación, entrevista personal, 23 de Octubre de 2013.

capacitación a la ciudadanía con el objetivo de fortalecer las organizaciones sociales y, por otra, la asesoría a los GADs con miras a sensibilizar a las autoridades sobre la importancia de la participación de la sociedad civil dentro del ámbito público.

Durante los últimos años, el trabajo de la SNPP se ha visto plasmado en la promoción de asambleas ciudadanas y escuelas de participación ciudadana. Mayoritariamente, las asambleas ciudadanas funcionan como foros eventuales que se realizan bajo pedido de la ciudadanía, organizadas por el CPCCS, con el fin de brindar el apoyo, la información, la capacitación y la asesoría sobre los deberes, los derechos y la implementación de mecanismos de participación ciudadana. Las escuelas, por otra parte, son cursos permanentes que persiguen el mismo fin que las asambleas, pero con un contenido más profundo sobre la participación ciudadana.

Dentro de los talleres que la SNPP brinda, la promoción y difusión de la SV se han constituido como un eje fundamental. El primer paso, es instruir a la ciudadanía sobre la SV, con ese objetivo en mente, Jarrín informa que el desconocimiento de la ciudadanía ha sido el primer obstáculo que han tenido que sortear:

La ciudadanía tenía mucha confusión. Nosotros hacemos un gran esfuerzo, hemos dado capacitación sobre la silla vacía. Existían casos en los que la gente pensaba que podía exigir que se incluya un tema puntual en el orden del día de la sesión del GAD. Está claro que la silla vacía actúa en función de temas que consten con anterioridad en el orden del día<sup>46</sup>.

Según la experiencia de los funcionarios de la SNPP, al inicio, la ciudadanía mostraba una aparente apatía sobre el desarrollo de la participación. Con el tiempo los funcionarios lograron que grupos organizados y gestores ciudadanos de asambleas ciudadanas se inmiscuyan dentro del estudio del Sistema Nacional de Participación. Una vez superada esta primera etapa, se evidenció un segundo obstáculo, la potencial corresponsabilidad legal ha generado el temor participativo en los ciudadanos<sup>47</sup>. Para qué participar si puedo resultar perjudicado, parece ser el dilema. Por ende, es primordial que la instrucción y formación sobre los asuntos que traten los GADs se sociabilicen con la

---

<sup>46</sup> Ídem.

<sup>47</sup> *Nb.* Habría que advertir que no queda claro cómo los ocupantes de la SV pueden ser sujetos con responsabilidad administrativa si no son servidores públicos. Esta cuestión se discutirá a profundidad más adelante, en el apartado correspondiente al análisis de la normativa pertinente a la SV.

ciudadanía. En efecto, una ciudadanía informada deja de temer a la corresponsabilidad.

Mediante el trabajo con los GADs, Jarrín apunta que uno de los principales logros ha sido incluir a la SV dentro del Sistema de Participación Ciudadana<sup>48</sup>. En principio, los GADs expedían una ordenanza exclusiva para la SV, cuando lo ideal es que todos los mecanismos sean parte de una sola ordenanza que contenga medios prácticos y complementarios sobre la implementación y funcionamiento de las figuras participativas<sup>49</sup>. De tal manera, se ha conseguido simplificar los requisitos para que los ciudadanos ocupen la SV y regular temas concernientes a su participación, como la prohibición de un tiempo determinado para el ciudadano dentro de la sesión de un GAD. Habría que acotar que desde junio de 2012, el Pleno del CPCCS, aprobó el Proyecto de ordenanza que regula el sistema de participación ciudadana y control social, mediante la Resolución 004-192-CPCCS-2012<sup>50</sup>.

Quizás el mayor impedimento para el funcionamiento de la SV ha sido la falta de voluntad política por parte de las autoridades. Piedad Cuarán, funcionaria de la SNPP, indica que los políticos creen que la SV les acarreará problemas. Por su parte, los capacitadores de las asambleas ciudadanas, apuntan que la figura de participación ciudadana en discusión no se ha librado de manipulaciones. Como anécdota, comentan que durante una asamblea, la autoridad de la junta parroquial de Selva Alegre, en Imbabura, se jactó por haber utilizado la SV para adquirir un bien que la mayoría de la parroquia se negaba a comprar. En tal efecto, se invitó a un ciudadano ajeno a la comunidad para formar parte de la junta, el ciudadano votó a favor de la compra y, cuando la Contraloría General de Estado pidió informes sobre el gasto no planificado, se argumentó que se tomó la decisión con la ciudadanía<sup>51</sup>.

Marco Herrera, funcionario de la Dirección Técnica de la Asociación de

---

<sup>48</sup> *Nb.* El artículo 304 del COOTAD indica que es responsabilidad de los GAD, la conformación del Sistema de Participación Ciudadana.

<sup>49</sup> *Nb.* Parecería que esta puntualización no tiene sentido. En verdad, la elaboración de un sistema de participación no se desnaturaliza por la inclusión de los subsistemas en una o varias ordenanzas.

<sup>50</sup> *Nb.* Estos modelos de ordenanzas emitidos por las instituciones públicas no tienen ninguna fuerza vinculante. No son nada más que eso, modelos que buscan orientar a los GADs. Esto debido a que, por ley, la responsabilidad de formar un sistema de participación, a través de la normativa pertinente, es responsabilidad directa de los GADs.

<sup>51</sup> Piedad Cuarán, técnica de la Subcoordinación Nacional de Promoción de la Participación, entrevista personal, 23 de Octubre de 2013.

Municipalidades del Ecuador (AME) comenta que no se ha realizado una evaluación sobre la aplicación de la SV en los municipios del Ecuador. Por el momento, la AME se encuentra diseñando un modelo de ordenanza conjuntamente con el CPCCS<sup>52</sup>. Durante la elaboración de esta ordenanza tipo, Herrera indica, no hubo mayores discordancias sobre la SV. Quizás, el punto que generó mayores discusiones fue la inclusión de los diversos mecanismos participativos como partes articuladas de un sistema, es decir, habría que plantear cómo se articulan los elementos dentro del Sistema Nacional de Participación. Para la AME, las unidades básicas de participación, los comités barriales o comunales por ejemplo, deberían informarse y discutir los temas que son tratados por los concejos cantonales<sup>53</sup>.

Sobre la utilización de la SV, Herrera manifiesta que las ciudades de Guayaquil, Ambato y Cuenca han sido terreno fértil para los diversos mecanismos participativos. Es verdad, la SV se ha ocupado con frecuencia, pero lastimosamente, se ha empleado el mecanismo como un argumento para legitimar las posiciones de los partidos políticos y no de la ciudadanía. Más allá del déficit sobre las estadísticas oficiales de los mecanismos participativos, el trabajo de la Asociación se ha enfocado en la capacitación del contenido de la ordenanza tipo sobre el Sistema Nacional de Participación.

Según la experiencia personal de Herrera, hoy por hoy, los que asisten a la SV son representantes de instituciones constructoras, inmobiliarias, financieras, o bien, terratenientes urbanos, quienes tienen intereses particulares. Sobretudo, porque la ciudadanía no conoce el mecanismo ni la tramitología burocrática para ocupar la SV. De lo dicho por el funcionario, se puede inferir que la SV ha servido para defender posiciones particulares y no intereses sociales. Herrera considera que lo importante es inmiscuir a la gente en un proceso de discusión sobre temas sociales, construir el verdadero poder popular. Desde esta perspectiva, lo fundamental del mecanismo no sería la facultad de

---

<sup>52</sup> *Nb.* Ver: Modelo de Ordenanza que regula el Sistema de participación ciudadana y control social. Internet:

<http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ame.gob.ec%2Fame%2Findex.php%2Fcomponent%2Fphocadownload%2Fcategory%2F6-modelos-de-ordenanzas%3Fdownload%3D110%3A22-modelo-ordenanza-que-regula-el-sistema-de-participacion-ciudadana-y-control-social&ei=9kXYUp6ULsqtsQSctIHgAg&usg=AFQjCNGDNvWOx-45a3d80YsLwDFXzu1sHw&sig2=p3iZTmjbSACikT8WPAznig>

<sup>53</sup> Marco Herrera, funcionario de la Dirección Técnica de la Asociación de Municipalidades del Ecuador, entrevista personal, 28 de octubre de 2013.

voto, sino la presencia de las organizaciones sociales dentro de la esfera pública con el afán de conducir la elaboración de las políticas y los planes de los GADs.

A raíz de una pequeña investigación personal, pude establecer que la utilización de la SV no ha sido homogénea en los diferentes GADs del territorio ecuatoriano. Verbigracia, hasta junio de 2013, en el municipio de Cuenca, la SV fue ocupada por varios representantes ciudadanos durante cuarenta y tres ocasiones, solo cuatro de ellos ejercieron su derecho al voto, los otros se abstuvieron<sup>54</sup>. En Portoviejo, se ha ocupado la SV durante cuatro ocasiones<sup>55</sup>. En el GAD de Ambato se muestra, en cambio, un desarrollo idóneo de la figura. Ciro Gómez, secretario del Concejo del cantón Ambato, indica que, durante los últimos cuatro años, han participado 240 ciudadanos:

Cada semana se recibe a la persona o grupo para que expongan sus argumentos. El setenta por ciento de los 240 casos que se han atendido en los últimos cuatro años se refirió a temas sobre construcción, ampliación y definición de vías<sup>56</sup>.

Por el contrario, en Manta el mecanismo ha sido solicitado por tres ocasiones, dos de las cuales fueron negadas<sup>57</sup>. En Montecristi, la SV se solicitó y se aplicó diez veces, es decir, todas las solicitudes fueron aprobadas<sup>58</sup>. Todos estos casos se contraponen al del Distrito Metropolitano de Quito o al del Municipio de Rumiñahui (GADMUR), en donde la SV nunca se ha utilizado. Al respecto, durante el tercer capítulo se analizará en profundidad la implementación y desarrollo de la SV en determinados GADs.

En parte, resulta acertado el criterio del asambleísta Hernández, quien apunta:

La participación directa y comunitaria permite mejorar la democracia representativa, pero supone el compromiso de la ciudadanía que en muchas ocasiones rebasa su voluntad y

---

<sup>54</sup> “Silla vacía” utilizada en tres años por 42 personas. Internet: <http://www.telegrafo.com.ec/regionales/regional-sur/item/silla-vacia-utilizada-en-tres-anos-por-42-personas.html>. Acceso: quito, 22 de octubre de 2013.

<sup>55</sup> Casi nadie se sienta en la 'silla vacía'. Internet: [http://www.elcomercio.com/pais/asentamientos-Municipio-participacion\\_ciudadana-gobiernos\\_seccionales\\_0\\_945505451.html](http://www.elcomercio.com/pais/asentamientos-Municipio-participacion_ciudadana-gobiernos_seccionales_0_945505451.html). Acceso: 22 de octubre de 2013

<sup>56</sup> Ciro Gómez, Secretario General del GAD del cantón Ambato, entrevista personal, 22 de Octubre de 2013.

<sup>57</sup> Lino Romero Ganchoso, Secretario General del GAD del cantón Manta, entrevista personal, 22 de Octubre de 2013.

<sup>58</sup> Arturo Mera, Secretario General del GAD del cantón Manta, entrevista personal, 22 de Octubre de 2013.

disponibilidad<sup>59</sup>.

Sobre la base de estas breves cifras, hasta hoy, el panorama de la implementación y la aplicación de la SV no parece muy alentador. A primera vista, este instrumento de participación implementado por la Constitución 2008 parece involuntariamente negado para la sociedad, a menos que los ciudadanos actúen de la forma y en los límites que le fije el Estado y los GADs.

Dentro de este contexto, la sociedad, llamada a redefinir su papel dentro del ámbito público, no ha jugado un rol protagónico. Desde el enfoque estatal, este proceso de institucionalización de los mecanismos participativos se ha realizado mediante los mismos procesos burocráticos tradicionales. Una efímera exigencia ciudadana que pedía nuevas estructuras gubernamentales no ha producido resultados eficaces. Así lo evidencia la ministra Doris Soliz:

Es cierto que todavía es un Estado excluyente; los mandos medios son espantosos; tenemos un Estado que no dialoga; instituciones públicas donde al ciudadano se lo trata mal, no se diga desde una perspectiva intercultural; funcionarios permeados de racismo y sexismo... Todo eso no se ha cambiado. Habrá cambiado la cúpula de los ministerios y muchas cosas, pero todavía es un Estado que no conecta con la ciudadanía<sup>60</sup>.

De cierta manera, la institucionalización de la participación ciudadana, en nuestro caso de la SV, ha provocado que la gente no se movilice, que no sepa qué hacer ni ante quién dirigir sus quejas, en parte, debido a una sensación social de que todo está hecho, de que todo ya ha sido diseñado. No obstante, no basta lamentarse.

De todo lo mostrado, se puede deducir que el desarrollo de la SV, en la mayoría de los GADs, se encuentra retrasado, no solo por la ineficiencia burocrática sino también por la apatía ciudadana. Al decir de Alberto Acosta, “podríamos tener un Gobierno totalmente democrático y abierto, pero si la gente no quiere participar, eso no funciona: es un tema de

---

<sup>59</sup> Virgilio Hernández, Asambleísta Nacional por Alianza País, entrevista personal, 21 de octubre de 2013.

<sup>60</sup> Soliz Doris. El nuevo escenario para el diálogo de la sociedad civil y el Estado. National Endowment for Democracy Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental Fundación Esquel Grupo Faro Participación Ciudadana. Internet: <http://www.slideshare.net/ecuadordemocratico/ecuador-la-silla-vaca-el-nuevo-escenario-para-el-dilogo-de-la-sociedad-civil-y-el-estado>. Acceso: domingo, 13 de octubre de 2013.

voluntad , de información, de conciencia y de organización”<sup>61</sup>.

Es verdad, la instrucción a la gente sobre los espacios participativos y la democracia es importante, pero también se debe reconocer que la participación ciudadana nace primordialmente como una manifestación espontánea y solo la ciudadanía decidirá si quiere o no hacer uso de los mecanismos participativos.

### *1.3. Naturaleza y características de la silla vacía.*

La SV es un novedoso mecanismo de participación ciudadana incorporado en la Constitución de la República del Ecuador del año 2008. Precisamente, el artículo 101, dentro del Título IV sobre “Participación y organización del poder” de la Constitución, dispone lo siguiente:

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<sup>62</sup>.

En primer término, es conveniente señalar que la disposición constitucional aborda a la SV desde dos enfoques. Primero, como un mecanismo que busca la presencia de ciudadanos dentro de la esfera pública. Desde esta perspectiva, se entiende que uno de los objetivos de la SV es la inserción de los individuos y de las organizaciones sociales en los debates y toma de decisiones de los GADs.

El segundo enfoque configura a la SV como un espacio participativo. Dicho de otra manera, se otorga a los representantes ciudadanos, que no forman parte habitual de los GADs, la facultad de tomar partido en los debates y las deliberaciones que se produzcan en los cuerpos colegiados. Lo que, según el artículo 77 de la Ley Orgánica de Participación

---

<sup>61</sup> Acosta Alberto. El nuevo escenario para el diálogo de la sociedad civil y el Estado. National Endowment for Democracy Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental Fundación Esquel Grupo Faro Participación Ciudadana. Internet: <http://www.slideshare.net/ecuadordemocratico/ecuador-la-silla-vaca-el-nuevo-escenario-para-el-dilogo-de-la-sociedad-civil-y-el-estado>. Acceso: domingo, 13 de octubre de 2013.

<sup>62</sup> Constitución de la República del Ecuador. Internet: [www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf). Acceso: domingo, 13 de octubre de 2013.

Ciudadana, significa que aquellos que ocupen la SV pueden ser capaces de adoptar decisiones con voz y voto.

En relación a lo dicho, Franklin Ramírez señala que:

En primer término se observa que la definición constitucional de la SV articula al menos dos aristas de la participación ciudadana: la posibilidad de los ciudadanos de tomar parte en los debates que encuadran la adopción de decisiones, y la que concierne la puesta en marcha de una específica dinámica de representación de lo social en el espacio de la política. La SV prefigura así la conjunción de la participación como deliberación y como representación. En la medida en que, por la vía del voto, la ciudadanía está además en capacidad de incidir de modo directo en la toma de decisiones también se sugiere que dicho mecanismo forma parte del universo de la democracia directa (...)<sup>63</sup>.

Este segundo enfoque ha engendrado el meollo del debate actual sobre la SV. ¿Los representantes ciudadanos deben o no participar con la facultad de voto en las sesiones de los GADs?

*Prima facie*, a pesar de no existir una declaración constitucional expresamente positiva al respecto, tampoco se restringe la facultad de voto de los representantes ciudadanos. Aquellos que niegan la facultad de voto esgrimen que el ciudadano que accede a la SV no posee la calidad de representante ciudadano asignada por una elección popular, por ende, no podría votar<sup>64</sup>.

Todo esto nos guía a la siguiente característica de dicho mecanismo. Dado que los ocupantes de la SV no son elegidos en las urnas, entonces, es un mecanismo de participación ciudadana no electoral o al menos no convencionalmente electoral.

Sobre este modelo de gobiernos no electorales, A. Fung y E. O. Wright los configuran como:

un conjunto de experiencias gubernativas locales en las que por medio de dispositivos no electorales específicos se abren las condiciones para que la movilización popular se conecte con la deliberación política y el proceso de toma de decisiones en diversas áreas de

---

<sup>63</sup> Franklin Ramírez Gallegos y Alejandra Espinosa. “Ocupando la silla vacía. Representación y participación en el tránsito posconstitucional del Ecuador”. Cuadernos del CENDES, 81, Septiembre-Diciembre, Quito, 2012. Pág. 14.

<sup>64</sup> *Nb.* Este aspecto se esclarecerá cuando analicemos la normativa relativa a la SV, durante el segundo capítulo.

política pública<sup>65</sup>.

Sin embargo, en el caso concreto de la SV, al eliminar el origen electoral de los representantes ciudadanos, se apela a un mecanismo indirecto de designación de representantes<sup>66</sup>, que, como cualquier designación indirecta, puede ser objeto de manipulaciones. Desde esta perspectiva, la SV podría convertirse en mecanismo peligroso e incluso antidemocrático.

Sobre el carácter no electoral de este mecanismo, Franklin Ramírez añade que:

Más que el ideal de una ciudadanía activa decidiendo sin mediaciones políticas sobre los asuntos públicos –prefiguración normativa de los defensores de la democracia directa– se trata de la puesta en escena de escenarios institucionales en donde la construcción de la voluntad común está atravesada por el intercambio público de razones, así como por la misma negociación de intereses, entre diversos actores sociales y políticos<sup>67</sup>.

Apuntemos otras características. Puesto que para ocupar la SV se atiende a criterios de representación temática, el mecanismo facilita la alternancia y pluralidad de actores sociales, excluidos por el sistema electoral o por los partidos políticos, dentro de lo público. En efecto, este mecanismo provoca un empoderamiento público de los sectores que usualmente no han tomado partido en las decisiones gubernamentales.

Sin embargo, este asunto se complica cuando se otorga voto al ocupante ya que se privilegia al individuo o la organización social que ocupa la SV, menospreciando la voluntad soberana del pueblo y violando la igualdad democrática.

Ahora, también sería prudente advertir que la presencia de una importante red de organizaciones de la sociedad en los espacios estatales no necesariamente desembocará en el reforzamiento de la participación ciudadana. Al contrario, la presencia de asociaciones

---

<sup>65</sup> Archon Fung y Erick Olin Wright. Democracia en Profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión. Colombia, Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2003. Pág. 23.

<sup>66</sup> *Nb.* El artículo 77 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana señala 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. Ahora, hasta qué punto pueden llamarse representantes ciudadanos aquellos elegidos en asambleas en las que no participa gran parte de la ciudadanía. Por otro lado, cuán legítimo resulta que ocupe la SV un ciudadano que defienda una posición particular y no un tema de interés de la comunidad.

<sup>67</sup> Franklin Ramírez Gallegos y Alejandra Espinosa. *Óp. cit.* Págs. 115-116.

voluntarias de toda índole, dentro de las instancias públicas, podría robustecer el corporativismo. Todo esto, detrás de una máscara llamada “ciudadanía”.

Es indudable que al referirnos a la ciudadanía, nos encontramos ante una dificultad conceptual que pocas veces presenta univocidad. La polisemia del término ciudadanía nos posiciona frente a innumerables disyuntivas que exigen que la actuación de las organizaciones e individuos, dentro del espacio público, no sea manipulada por grupos de poder político o económico para lograr una participación ciudadana legítima. En efecto, la ciudadanía debería ser quien imponga un contrapeso al poder político, lo cual entraña una gran responsabilidad que la sociedad ecuatoriana aparentemente parece aún no asumir.

Por otro lado, la SV se enmarca dentro de una corriente de mecanismos participativos que pretenden, además, la construcción de un verdadero Estado plurinacional. En tal efecto, se cuestiona la exclusión estatal de los diversos sectores pluriculturales y se procura crear un espacio común en donde se gestione desde la diversidad y se armonice las diferencias.

Desde esta perspectiva, la SV es una magnífica oportunidad para construir políticas de participación popular orientadas a promover el desarrollo de los gobiernos locales bajo la perspectiva de los valores culturales de ciudades, parroquias, comunidades y las correspondientes organizaciones asentadas en los GADs. Como acota Carlos Moreno:

Para apoyar la reconstrucción de la historia común de nuestros pueblos; es necesario que se investigue sobre la participación de todos los segmentos de la población en los procesos históricos, es necesario que los indígenas, los negros, los mestizos y hasta los blancos, si los hay, encuentren las raíces comunes para un mejor entendimiento de su diversidad cultural y el fortalecimiento de su identidad... Así pues, la participación ciudadana podría construir un puente, entre el Estado y la sociedad para lograr la estructuración de un estilo diferente de gobernar, donde las decisiones al más alto nivel sean el fruto de un proceso participativo que se origina en el individuo y la familia como el eje de la sociedad, se fortalece en las organizaciones, barriales, comunales, provinciales y nacionales para consolidarse en el estrato más amplio que es la sociedad, dando un vuelco total a la famosa pirámide donde el poder de decisión está en la superestructura política acostumbrada a gobernar para los otros no con los otros<sup>68</sup>.

En otro orden de cosas, resulta imperioso especificar ciertas características

---

<sup>68</sup> Moreno Maldonado Carlos. Interculturalidad, Políticas Culturales Y Participación Ciudadana. Internet: <http://red.pucp.edu.pe/ridei/files/2011/08/16.pdf>

generales dentro del procedimiento de actuación de la ciudadanía a través de la SV. Franklin Ramírez, al respecto, expresa que se aprecian tres grandes principios regulatorios para la estructuración de la representación de la sociedad civil a través de este mecanismo de participación ciudadana:

a) La designación asamblearia: la Ley (Ley Orgánica de Participación Ciudadana) estipula que aquellos ciudadanos que ocuparán la SV serán elegidos en “asambleas locales, cabildos o audiencias”; b) La representación temática: los pedidos para ocupar la SV se harán en función de temas específicos que la ciudadanía procura someter a discusión del consejo local. Así, los delegados a la SV representan problemas públicos y no personas; y, c) La responsividad (sic) política de los nuevos delegados: los representantes ciudadanos —al igual que los representantes políticos— pueden ser objeto de rendición de cuentas...<sup>69</sup>.

Siguiendo la línea del comentario anterior, se puede destacar que, aunque los ocupantes de la SV no son elegidos en elecciones democráticas universales, según el artículo 77 de la LOPC, los mismos si responden y rinden cuentas a la ciudadanía.

Más allá de inexactas responsabilidades citadas por la ley<sup>70</sup>, la SV genera una rendición de cuentas particular de sus ocupantes. E. Insunza Vera la ha llamado rendición de cuentas transversal. Al respecto, el autor comenta que en este tipo de mecanismos “la dinámica de la rendición de cuentas opera a través de las instituciones estatales, pero por medio de la acción expresa de ciudadanos independientes abocados a específicas tareas de control”<sup>71</sup>.

Hasta este punto se ha intentado señalar características genéricas del mecanismo atendiendo al tenor literal de las normas legales o a criterios teóricos de los expertos. Sin embargo, aún no se ha dado respuesta a la inquietud sustancial de este pasaje temático. ¿Qué es la silla vacía? La interrogante plantea un problema clave. Lo novedoso aún no se conceptúa<sup>72</sup>. No se puede conceptualizar la SV como se definiría un contrato o un acto

---

<sup>69</sup> Ramírez Gallegos Franklin. ¿Quién ocupa la silla vacía? La participación como representación en la vigente innovación democrática latinoamericana. Internet.

<http://lasa.international.pitt.edu/forum/files/vol44-issue1/Debates4.pdf>. Acceso: jueves, 3 de octubre de 2013.

<sup>70</sup> Artículo 311 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Quito, V&M Gráficas, 2011. Pág. 133.

<sup>71</sup> Ernesto Insunza Vera y Alberto Olvera. Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social. México D.F., Centro de investigaciones y estudios superiores en antropología social Miguel Ángel Porrúa, 2006. Pág. 28.

<sup>72</sup> *Nb.* El artículo 72 de la Ley orgánica de participación ciudadana cataloga a la silla vacía como un mecanismo de participación ciudadana, es decir, como un instrumento con el que cuenta la

administrativo. En primer lugar porque este mecanismo aún no acaba de configurarse totalmente, su desarrollo se encuentra aún en una etapa inmadura en la que no se puede definir con precisión su esencia y sus elementos. Además, debido a las peculiares características y al modo de funcionamiento de la figura jurídica estudiada, el debate sigue abierto y los académicos, a nivel local, aún se encuentran en deuda con el análisis profundo sobre la naturaleza jurídica de la SV.

Resulta imperioso entonces, acudir a los tratadistas internacionales para aclarar esta problemática. Justamente, Archon Fung y Erik Olin Wright acuñan el nombre de Gobierno Participativo con Poder de Decisión (en adelante GPPD) como un concepto que pretende abarcar un conjunto de experiencias de participación gubernamental con poder de decisión como una táctica que permite reformar institucionalmente la práctica democrática tradicional<sup>73</sup>. Es pues menester, establecer si la SV es o no una forma de GPPD.

Primeramente, los autores señalan que los GPPD actúan sobre la base de tres principios de la teoría democrática<sup>74</sup>. El primer principio es la orientación práctica, a la que sintetizan como la “concentración en problemas específicos y tangibles”<sup>75</sup>, es decir, los GPPDs al igual que la SV son instrumentos que buscan soluciones para problemas específicos y concretos de la ciudadanía.

De hecho, Fung y Olin Wright señalan que mediante la participación directa de la ciudadanía en el debate se logra dotar de mayor eficacia a la acción estatal respecto de los inconvenientes locales, comunitarios, familiares e inclusive personales<sup>76</sup>.

El segundo principio es la participación desde la base, que hace referencia a la creación de “nuevos canales para que aquellos a quienes los problemas afectan directamente... apliquen sus conocimientos, inteligencia e intereses en la formulación de soluciones”<sup>77</sup>.

Sobre este punto, cabe señalar que el mecanismo de participación ciudadana

---

ciudadanía de forma individual o colectiva para participar en todos los niveles de gobierno establecidos en la Constitución y la Ley. No existe otra definición en la Ley sobre este mecanismo.

<sup>73</sup> Cfr. Archon Fung y Erick Olin Wright. *Óp. Cit.* Pág. 23.

<sup>74</sup> Nb. Entendemos que la teoría democrática está representada por el conjunto de valores e ideales que constituyen los fines de la acción política en los sistemas democráticos.

<sup>75</sup> *Ibíd.* Pág. 41.

<sup>76</sup> Cfr. *Ibíd.*

<sup>77</sup> *Ibíd.* Pág. 42.

analizado no busca la exclusión de expertos técnicos en la resolución de conflictos sociales. Dicho aquello, conviene indicar dos cuestiones. Por una parte, la SV busca que las experiencias y conocimientos de los ciudadanos contribuyan a esclarecer mecanismos resolutive para una clase de problemas públicos que se resisten ante una explicación parcial. Por otra parte, la actuación sin intermediarios de la ciudadanía fortalece la responsabilidad social en los problemas públicos.

El tercer principio se explica por sí solo, la generación de discusiones deliberativas. Es indudable que este dispositivo participativo busca generar discusiones y permite la participación con voz y voto de los ciudadanos. Así lo señala, quizás erróneamente, el artículo 77 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social: los ciudadanos ocupan la SV con “el propósito de participar en su debate y en la toma de decisiones... La persona acreditada que participe en los debates y en la toma de decisiones lo hará con voz y voto”<sup>78</sup>. Sobre este punto, Pachano indica que la SV:

En estricto sentido, es una instancia de *lobbying* o de cabildeo, mas no de toma de decisiones. Esto quiere decir que las personas que hagan uso de ella tendrían voz para incidir en las decisiones, pero no tendrían voto para la toma de la decisión final (...) No debería tener voto en la silla vacía se debe exponer las distintas posiciones ciudadanas, sólo con voz<sup>79</sup>.

Así pues, la SV debería ser un espacio para escuchar a la ciudadanía en determinados organismos públicos designados por el pueblo. Además, es muy importante que exista un procedimiento formal, mediante el cual la ciudadanía pueda ser escuchada y participe de las deliberaciones con voz pero sin voto.

Ahora bien, mucho se ha hablado sobre la deliberación como herramienta de la democracia participativa, de la participación ciudadana y de la SV, pero no es sencillo conceptualizarla. Entendamos primero que la deliberación es un método de elección social. Particularmente, la estructura deliberativa comprende al proceso de toma de decisiones fuera de los métodos de elección social acostumbrados.

---

<sup>78</sup> Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Internet: <http://www.politica.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/10/Ley-de-participación-ciudadana.pdf>. Acceso: domingo, 13 de octubre de 2013.

<sup>79</sup> Pachano Simón. 2010. Democracia representativa y mecanismos de democracia directa y participativa. Internet: <http://www.fes-ecuador.org/pages/lineas-de-trabajo/renovacion-partidaria/democracia-representativa-y-mecanismos.php>. Acceso: jueves, 24 de octubre de 2013.

Los gobiernos han basado sus decisiones sobre métodos tradicionales como el mando y control por parte de expertos, el voto agregado o la negociación estratégica. La participación mediante deliberación no obedece solamente a proformas o estrategias políticas previas, la deliberación exige que las estrategias y soluciones se articulen conjuntamente con todos los actores de un sistema de gobierno<sup>80</sup>.

Es decir, participar en las deliberaciones no necesariamente significa que los ocupantes de la SV tengan derecho a voto, sino más bien que se escuche a la mayoría de actores sociales para la toma de decisiones.

Es así que, esta nueva ola de mecanismos de participación ciudadana parece estar muy orientada por la deliberación, como un proceso de construcción de políticas públicas. En este sentido, los organismos locales aparecen en la nueva legislación como un motor importante de la participación ciudadana. En general, se busca la promoción de las organizaciones sociales y de la ciudadanía para que intervengan en la generación de políticas públicas y en el control de la administración pública.

Bien pues, una vez que se ha demostrado que la SV se adecúa a los tres parámetros estudiados, se puede empezar a catalogarla como una forma de gobierno participativo con poder de decisión. Esclarecida tal cuestión, ha llegado la hora de profundizar las propiedades institucionales de los GPPDs que Fung y Olin Wright proponen, para luego cotejarlas con aquellas propiedades de la SV. Según los autores, las propiedades de diseño institucional de los GPPDs son: a) la delegación<sup>81</sup>, b) la supervisión y la coordinación centralizadas y c) no voluntarismo, pero sí centrado en el Estado.

Sobre la primera propiedad los autores señalan:

La realización institucional del modelo exige una reorganización correspondiente al aparato estatal. Esto significa que debe producirse una delegación de poderes administrativo y político en las unidades locales de acción... a cargo de diseñar e implementar soluciones y que dan cuenta de su desempeño de acuerdo a criterios conocidos<sup>82</sup>.

Así entendida, la primera propiedad hace referencia a la descentralización como un

---

<sup>80</sup> *Cfr.* Archon Fung y Erick Olin Wright. *Óp. Cit.* Pág. 45.

<sup>81</sup> *Nb.* Existe una confusión conceptual. En realidad, veremos que se trata de descentralización.

<sup>82</sup> *Cfr.* Archon Fung y Erick Olin Wright. *Óp. Cit.* Pág. 48.

proceso de vaciamiento del Estado central que reorganiza ciertos organismos dentro de los gobiernos locales. Precisamente, esta propiedad nos plantea la siguiente interrogante: ¿qué modelo estatal ha sido reorganizado por la SV? La respuesta es clara: hoy en día, los GADs tienen la obligación de brindarle la oportunidad a la ciudadanía para que participe durante las sesiones, según la Ley, con voz y voto.

En tal razón, se puede afirmar que la SV es un instrumento participativo que reestructura un modelo gubernativo local porque permite a los particulares actuar no solamente como entes consultivos sino también como sujetos deliberantes dentro de los debates, los planes y las ejecuciones de los GADs.

Respecto de la segunda propiedad, la supervisión y la coordinación centralizadas, Olin Wright y Fung comentan:

Aunque gozan de una considerable discreción para el ejercicio del poder público, las unidades locales no se convierten en ruedas sueltas, ni en núcleos atomizados de toma de decisiones en el modelo participativo... el GPPD sugiere nuevas formas de descentralización coordinada<sup>83</sup>.

Es evidente, la participación de los ciudadanos en las sesiones de los GADs se realiza sobre la base de la regulación normativa instituida por los mismos gobiernos. En efecto, se puede deducir que el funcionamiento de la SV se orienta bajo los principios de participación, practicidad, pluralidad y deliberación dentro de un contexto de coordinación política central. Tal es así que, de hecho, la SV se circunscribe dentro del Sistema Nacional de Participación coordinado por el Estado central.

Por otro lado, cabe aclarar que el ocupante de la SV no es parte permanente de un gobierno local, por ende, a pesar de que tiene facultad deliberativa, la misma está restringida según el tema de interés que se trate en la sesiones de los gobiernos locales. De este modo, al menos teóricamente, se puede aseverar que los ocupantes no pueden votar sobre cuestiones de orden puramente político como la elección de vicealcaldes municipales, por ejemplo.

La tercera propiedad, comentan Olin Wright y Fung: "... es que ellos (los GPPDs) colonizan el poder estatal y transforman las instituciones formales de gobierno. Muchos

---

<sup>83</sup> *Ibíd.* Pág. 51.

esfuerzos activistas espontáneos... buscan influir en el desempeño del Estado mediante la presión exterior”<sup>84</sup>. Sobre este tercer atributo, vale decir que la SV es un espacio público que busca que el diseño de políticas públicas y la legislación local no solamente se articulen desde esferas aisladas del Estado. Por el contrario, el afán del mecanismo participativo discutido es la participación constante y directa de los movimientos sociales, más allá de eventuales contiendas electorales. Todo esto con el fin de conseguir logros específicos que beneficien a una localidad. Desde esta perspectiva, la SV permite a los ciudadanos manifestar una posición activa para participar en el gobierno<sup>85</sup>.

Por otro lado, algunos autores presentan otras características atinentes a este mecanismo participativo. Albert Noguera Fernández clasifica a la SV como una forma de poder negativo, entendiendo el poder negativo como:

Una forma diversa de ejercicio (directo o indirecto) de la soberanía por parte del pueblo, tendente a sostener su voluntad constituyente (control de constitucionalidad), contra tentativas de subversión de la misma por parte de los que, habiendo asumido el poder, actúan contra la Constitución, o de los que, desde el enfrentamiento al régimen, pretenden violar la soberanía popular. El poder negativo articula, por tanto, la relación entre soberanía, justicia constitucional y participación ciudadana<sup>86</sup>.

Enfocar a la SV como una forma de poder, parecería errado. Al contrario, la SV debería ser un espacio que permita la exposición de distintos puntos de vista y la inclusión de la ciudadanía en los debates en torno a temas de interés, en un contexto de igualdad democrática.

Por su parte, Shirley Bonilla, aclara que la SV es un mecanismo que se desarrolla en un nivel determinado de lo público, los GADs.

Se crea la figura de la llamada silla vacía que solo se aplica en los gobiernos autónomos descentralizados, es decir se operativiza (sic) en los concejos cantonales, en las juntas parroquiales, mas no en el Ejecutivo; no la encontramos en Petroecuador, no se dinamiza en las instituciones donde se administran y manejan las áreas estratégicas de desarrollo del Estado y se toman las grandes decisiones, así como tampoco aparece en ningún ministerio. En estos espacios de decisiones no hay la figura de la silla vacía ni se viabiliza una

---

<sup>84</sup> *Ibíd.* Pág. 52.

<sup>85</sup> *Cfr.* Pablo Pérez Tremps. Los Derechos Fundamentales: teoría general, en Pablo Pérez Tremps (coordinador). *Los Derechos Fundamentales*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2004. Págs. 15-16

<sup>86</sup> Noguera Fernández Albert. ¿Democratizando la justicia constitucional? La articulación entre soberanía, justicia constitucional y participación en el viejo y el nuevo constitucionalismo. Internet: <http://opo.iisj.net/index.php/osls/article/view/9/178>. Acceso: jueves, 21 de noviembre de 2013.

participación ciudadana auténtica y veraz. Allí, las decisiones las toma un solo hombre que es el Presidente y se realizan a través de las instrucciones dadas a las autoridades designadas en cada una de las instituciones y entidades del Ejecutivo<sup>87</sup>.

Así expresado, la SV se erige como una instancia participativa-consultiva que promueve la actuación de los ciudadanos en un espacio público determinado: los GADs. En consecuencia, este mecanismo de participación ciudadana sui generis admite que tanto la ciudadanía como los GADs compartan determinadas competencias, facultades y poder político-administrativo en una zona de confluencia política que no se opone al modelo de representación democrática tradicional.

A partir de todo lo expuesto, la SV se definiría como el espacio público en donde se ejercen ciertos derechos que tiene la ciudadanía, con el fin de hacer efectiva la democracia participativa, fungiendo eventualmente como un sujeto deliberante en las instancias participativas locales, con las limitaciones establecidas en la Constitución y la Ley.

En definitiva, desde el enfoque teórico, se concibe al mecanismo como una forma de GPPD que articula la dimensión colectiva e individual de la toma de decisiones gubernamentales con criterios de libertad, pluralidad y responsabilidad.

---

<sup>87</sup> Borja Bonill Shirley. Los últimos ensayos de diseño constitucional en el Ecuador. Internet: <http://www.idea.int/americas/ecuador/upload/Pdf-AP-2.pdf>. Acceso: jueves, 21 de noviembre de 2013.

## **Capítulo II**

### **2. La silla vacía y la participación ciudadana**

#### *2.1. La silla vacía: una mirada desde la democracia participativa y la participación ciudadana*

Continuando nuestro ejercicio analítico, conviene primero, estudiar los conceptos de la democracia directa, la democracia representativa y la democracia participativa, con el fin de establecer las diferencias estructurales entre estos modelos. En un segundo momento, se profundizará el análisis de la democracia participativa, tanto a nivel internacional como local. Luego, se procederá a examinar el concepto, objeto, formas y tipos de participación ciudadana, para finalmente establecer qué elementos teóricos nos

ayudan a comprender integralmente a la SV, enmarcada dentro de tales categorías.

Para Norberto Bobbio, no cabe hablar de la democracia en general, es necesario distinguir lo democrático concebido como debería ser y como lo que es, es decir, diferenciar el ideal democrático de la democracia real, al menos aquella realidad que se desarrolla en los Estados contemporáneos. “La democracia perfecta no puede existir, o de hecho no ha existido nunca”<sup>88</sup>, sentencia Bobbio. Más allá de la consideración del italiano, al menos dentro del mundo de las ideas, se debe enmarcar a la democracia dentro de ciertas categorías que nos permitan entenderla y estudiarla. Como bien indica Sartori, la definición etimológica de la democracia es “...el gobierno o el poder del pueblo”. Sin embargo, en términos concretos, la palabra “pueblo” expresa realidades muy diversas. Sartori identifica seis acepciones distintas de la palabra en el lenguaje político: todo el mundo, gran número de individuos, clase baja, totalidad orgánica, mayoría absoluta y mayoría limitada<sup>89</sup>. Cada uno de ellos implica una definición distinta de la democracia como sistema de gobierno.

Ahora bien, empecemos describiendo la primera categoría de democracia, tal vez la que más se acerca a la democracia desde la perspectiva ideal de Bobbio. La democracia directa se refiere a una forma de gobierno en la cual “...el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder”<sup>90</sup>. Se trata de una democracia autogobernante. En suma, la democracia directa significa que el pueblo, reunido en asamblea, delibera y decide en torno a los asuntos públicos. No nos equivocamos si afirmamos que la democracia directa es aquella forma de organización social primigenia, originada durante el siglo V a. C. en Atenas.

Como es bien sabido, la imposibilidad práctica de la democracia directa, como instrumento de adopción de decisiones en las sociedades masivas, da lugar al nacimiento de una segunda categoría: la democracia representativa. Este tipo de democracia plantea la elección de representantes para que ellos sean quienes tomen las decisiones importantes

---

<sup>88</sup> Bobbio Norberto. De la ideología democrática a los procedimientos universales. Internet: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/103/inf/inf10.htm>. Acceso: domingo, 13 de octubre de 2013.

<sup>89</sup> Sartori Giovanni. Qué es la democracia. Internet: <http://es.scribd.com/doc/46474038/Giovanni-Sartori-Que-Es-La-Democracia>. Acceso: domingo, 13 de octubre de 2013.

<sup>90</sup> Ídem.

que se ha debido tomar en conjunto y entre todos. Este modelo fortalece una estructura social jerárquica e implanta el paradigma gobernantes y gobernados, es decir, abre la brecha social entre quienes toman las decisiones y quienes las obedecen, favoreciendo la dicotomía entre lo privado y lo público. Tradicionalmente, el modelo representativo ha logrado que cada ciudadano se dedique a sus intereses individuales y que se deje de lado la responsabilidad sobre las decisiones en los asuntos públicos.

Por su parte, Rodrigo Borja Cevallos plantea una definición de la democracia más allá de un sistema electoral. De hecho, la concibe como una forma organizativa de la sociedad, no solo como una forma de gobierno sino como la esencia política de un colectivo. Después, añade que la práctica sana de la democracia depende de la participación de los actores, porque sería imposible el funcionamiento de un régimen legítimo sin el involucramiento de todos los que se ven afectados de manera directa e indirecta por la toma de decisiones<sup>91</sup>. Pero, ¿quiénes son los actores de la democracia? Evidentemente, los ciudadanos, pero desde un contexto político en el que se sientan autores y responsables de su devenir tanto individual como social.

Precisamente, ese es el postulado que da lugar a la democracia participativa. Este modelo democrático constituye un sistema en el que los ciudadanos tienen participación directa en la toma de decisiones en el ámbito político. Jorge Romeu define a la democracia participativa como un modelo político

que facilita a los ciudadanos su capacidad de asociarse y organizarse (por medio de asambleas en las que participen todos los ciudadanos con derecho al voto) que puedan ejercer una influencia directa en las decisiones públicas... la democracia participativa tiene como característica primordial el dar voz a los individuos y a las comunidades cuyas opiniones son escuchadas con atención en los mecanismos tradicionales de la democracia representativa, por lo que la participación del ciudadano se hace presente<sup>92</sup>.

Adela Cortina ha denominado a la democracia participativa como la democracia

---

<sup>91</sup> *Cfr.* Rodrigo Borja Cevallos. Socialismo Democrático. Quito, Izquierda Democrática, segunda edición. Pág. 63.

<sup>92</sup> Romeu Monserrat Jorge. Crítica al concepto de democracia participativa de Giovanni Sartori. Internet: <http://espaciofilosofal.files.wordpress.com/2011/09/monografc3ada-jorge-romeu-monserrat1.pdf>. Acceso: domingo, 13 de octubre de 2013.

radical<sup>93</sup>, quizás por el cambio que requiere del aparataje estatal. En el Ecuador, el Plan Nacional para el Buen Vivir indica que:

La democracia participativa parte del principio de la igualdad política de los ciudadanos en la producción de las decisiones públicas que afectan la vida común, y supone el mutuo reconocimiento entre individuos, todo lo cual es incompatible con estructuras sociales que involucren niveles flagrantes de exclusión y desigualdad. Las bases sociales de la democracia participativa apuntan a lograr un tipo de igualdad sustantiva que posibilite la reciprocidad entre sus miembros. Ello permite integrar a los diferentes actores en un proceso de diálogo, en el que intereses y objetivos en conflicto se evalúan y jerarquizan de acuerdo a un conjunto de criterios definidos públicamente y entre actores pares<sup>94</sup>.

Desde tal enfoque, el modelo participativo reconoce la presencia de una ciudadanía activa y de movimientos sociales que interactúan con los niveles de gobierno estatal, tanto en cuestiones locales, como temas nacionales<sup>95</sup>. Además, se añade en el Plan Nacional:

Se trata entonces de promover una efectiva inserción de la participación ciudadana en la gestión pública y el proceso político. El Estado pasa a ser gestionado a través de redes públicas en que se implica la ciudadanía y la sociedad civil organizada, y que se soportan en nuevos procedimientos para un mayor equilibrio de poder en la toma de decisiones. La innovación institucional participativa democratiza la gestión pública y la vuelve más eficiente en la medida en que se cimienta en las demandas y en la información producida colectivamente en el diálogo público entre sociedad y Estado. En la medida en que dicha participación activa el interés y el protagonismo de los sectores más desfavorecidos tiene, además, efectivas consecuencias en una (re)distribución más justa de la riqueza social<sup>96</sup>.

Es tiempo de preguntarse cuál es el origen de la democracia participativa. La respuesta a esta inquietud no puede ser unívoca. La democracia participativa tiene su origen en varios factores. Primero, dentro de un Estado contemporáneo, la implementación

---

<sup>93</sup> Cortina Adela. Las raíces éticas de la democracia, Publicaciones de la Universitat de Valencia, España, 2010. Internet: <http://bibliocentral.uncoma.edu.ar/revele/index.php/horizontes/article/viewFile/507/566>. Acceso: domingo, 13 de octubre de 2013.

<sup>94</sup> Plan Nacional para el Buen Vivir, 2009-2013. Internet: <http://www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-para-el-buen-vivir-2009-2013/>. Acceso: domingo, 13 de octubre de 2013.

<sup>95</sup> *Nb.* Así lo declara el artículo 95 de la Constitución de la República del Ecuador: las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán 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 y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano.

<sup>96</sup> Plan Nacional para el Buen Vivir, 2009-2013. Internet: <http://www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-para-el-buen-vivir-2009-2013/>. Acceso: domingo, 13 de octubre de 2013.

de un sistema democrático directo resulta una imposibilidad práctica<sup>97</sup>. Por otro lado, el modelo representativo no ha cumplido con las expectativas previstas, en parte debido a la ineficiencia burocrática que genera un modelo puramente representativo. Es así, la democracia representativa limita el papel de los ciudadanos a la elección de funcionarios quienes se encargan de los asuntos públicos y se imponen como líderes sociales. También es cierto que los intereses ciudadanos se establecen como una fuerza de presión y como una fuente de retroalimentación para las propuestas e iniciativas de los funcionarios elegidos. Sin embargo, en el modelo representativo, la toma de decisiones corre a cargo de los funcionarios electos y los burócratas<sup>98</sup>.

Dentro de este marco conceptual, no se comprende a la democracia participativa sino como la evolución *in continuum*, como un modelo que refuerza estructuralmente a la democracia representativa. Este postulado, ha sido reconocido por la Carta Democrática Interamericana, en la que se enfatiza la importancia de la participación ciudadana como un proceso indeleble que refuerza a la democracia. De tal modo, se enuncia que “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”<sup>99</sup>.

Ahora bien, evidenciamos pues, someramente, los orígenes del modelo democrático participativo. A la luz del Derecho del siglo XX, se pueden encontrar los primeros brotes de la democracia participativa en Alemania. Precisamente, en la Constitución de Weimar de 1919, cuyo texto recogió principios y fórmulas de la democracia participativa. Entre los mecanismos novedosos se encontraban, por una parte, el derecho de la ciudadanía a la iniciativa popular para la elaboración de determinadas leyes<sup>100</sup>. Por otra parte, las distintas modalidades de referendo: el constitucional, el legislativo, el de arbitraje, el de revocación

---

<sup>97</sup> Cfr. Juan Jacobo Rousseau. Del contrato social; discursos: discurso sobre las ciencias y las artes, discurso sobre el origen y el fundamento de la desigualdad entre los hombres. Barcelona, Alianza Editorial, 2008. Pág. 25.

<sup>98</sup> Cfr. Joseph F. Zimmerman. Democracia Participativa. El resurgimiento del populismo. México D.F., Editorial Limusa, 1992. Pág. 14.

<sup>99</sup> Carta Democrática Interamericana. Internet: [http://www.oas.org/charter/docs\\_es/resolucion1\\_es.htm](http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm). Acceso: domingo, 13 de octubre de 2013.

<sup>100</sup> Cfr. Artículo 73. Constitución alemana de Weimar de 1919. Internet: [http://portu.der.uva.es/constitucional/verdugo/Constitucion\\_Weimar.pdf](http://portu.der.uva.es/constitucional/verdugo/Constitucion_Weimar.pdf). Acceso: domingo, 13 de octubre de 2013.

del presidente y el local<sup>101</sup>. Estos preceptos participativos se extendieron a lo largo de Europa y del mundo.

En suiza, entre los años de 1966 y 1974, se celebraron nada más y nada menos que ochenta referendos. De tal manera, se preguntó a la ciudadanía sobre los más diversos temas, entre ellos la inflación, el arrendamiento, el transporte, el medio ambiente, la vivienda, la familia, los deportes, las políticas de crédito, la protección a los animales, el sufragio femenino, entre otros<sup>102</sup>.

En Francia, el regreso de Charles De Gaulle en el año 1958 y el establecimiento de la Quinta República ocasionaría una ola de consultas populares. En efecto, los temas sujetos a la aprobación directa del pueblo francés serían:

La Constitución de la Quinta República, la ley sobre la autodeterminación de Argelia, los acuerdos de Evián, que el presidente se eligiera por sufragio universal, la creación de regiones y la reforma del Senado, el ingreso del Reino Unido, Noruega, Dinamarca e Irlanda en la CEE y los acuerdos de Maastricht<sup>103</sup>.

Dentro del contexto americano, se puede analizar la democracia participativa en los Estados Unidos de América. Los instrumentos más frecuentes de la democracia participativa estadounidense han sido el referendo constitucional, como un requisito sine qua non para enmendar las Constituciones estatales, el referendo sobre leyes existentes, mediante el cual los ciudadanos tienen el poder de derogar las leyes, la iniciativa legislativa, que permite proponer nuevas leyes, la iniciativa constitucional, que le otorga la facultad a los ciudadanos para proponer enmiendas constitucionales, los consejos y asambleas locales y, finalmente, la revocatoria de mandato para cesar en sus cargos a los representantes de la ciudadanía<sup>104</sup>.

En el ámbito regional, desde 1994, Bolivia incluyó dentro de su ordenamiento

---

<sup>101</sup> *Cfr.* Artículos 76, 75, 74, 43 y 18. Constitución alemana de Weimar de 1919. Internet: [http://portu.der.uva.es/constitucional/verdugo/Constitucion\\_Weimar.pdf](http://portu.der.uva.es/constitucional/verdugo/Constitucion_Weimar.pdf). Acceso: domingo, 13 de octubre de 2013.

<sup>102</sup> J. F. Prud'Homme. Consulta popular y democracia directa. México D.F., Instituto Federal Electoral, 2001. Págs. 42-45.

<sup>103</sup> Ramírez Nardiz Alfredo. Democracia participativa. La experiencia española contemporánea. Internet: [http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/14215/1/Tesis\\_ramirez.pdf](http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/14215/1/Tesis_ramirez.pdf). Acceso: lunes, 7 de octubre de 2013.

<sup>104</sup> Ídem.

jurídico las denominadas Organizaciones Territoriales de Base (OTBs), como colectivos que buscaban vincular a los pueblos indígenas, comunidades campesinas y juntas vecinales con un el sistema de gestión pública municipal. Además, se crearon los Comités de Vigilancia como instancias organizativas de la sociedad civil que articulan las demandas de las OTBs. Estos Comités estaban conformados por tres personas designadas por las OTBs que tenían amplias facultades para incidir dentro de la gestión municipal y podían incluso proponer la revocatoria de las autoridades<sup>105</sup>.

Ya en el ámbito nacional, la democracia participativa surge desde la Constitución de 1967 que en su artículo 72, regulaba, por primera ocasión, la consulta popular. Posteriormente, la Constitución de 1978, incluyó, además de la consulta popular, la iniciativa legislativa. La Constitución Política del Ecuador de 1998, por su parte, contenía una amplia regulación sobre la base de un modelo participativo<sup>106</sup>, preveía, por ejemplo, la posibilidad de presentar iniciativas legislativas populares, realizar consultas populares y ejecutar revocatorias de mandato sobre sus alcaldes, prefectos y diputados<sup>107</sup>. Además, se anotaba que el Estado impulsaría mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país y el fortalecimiento de la participación ciudadana.

Actualmente, la Constitución de Ecuador de 2008 sistematiza la democracia participativa, principalmente, en los artículos 61 y 85, que confieren el derecho a los ecuatorianos a participar en los asuntos de interés público, presentar proyectos de iniciativa popular normativa, ser consultados, fiscalizar los actos del poder público y revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular. Por otra parte, el artículo 102 de la Constitución le otorga a la ciudadanía, individual o colectivamente, la facultad de presentar propuestas y proyectos ante las autoridades públicas, en todos los niveles de gobierno. Además, entre los artículos 103 a 107, se regulan instituciones fundamentales de la democracia participativa<sup>108</sup>, entre las que se puede citar:

---

<sup>105</sup> Cfr. Ley de Participación Popular. Ley 1551. Internet:

<http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=639>. Acceso: lunes, 7 de octubre de 2013.

<sup>106</sup> Cfr. Artículos 26, 103 a 113. Constitución Política del Ecuador de 1998. Internet:

[pdba.georgetown.edu/constitutions/Ecuador/ecuador98.html](http://pdba.georgetown.edu/constitutions/Ecuador/ecuador98.html). Acceso: lunes, 7 de octubre de 2013.

<sup>107</sup> Cfr. Artículos 146 y 147. Constitución Política del Ecuador de 1998. Internet:

[pdba.georgetown.edu/constitutions/Ecuador/ecuador98.html](http://pdba.georgetown.edu/constitutions/Ecuador/ecuador98.html). Acceso: lunes, 7 de octubre de 2013.

<sup>108</sup> Nb. Las disposiciones de esta sección de la Constitución de la República del Ecuador configuran mecanismos que la doctrina entiende propios de la democracia participativa, también llamados mecanismos de la democracia directa y semi-directa.

La iniciativa normativa popular, recogida en el artículo 103, exige que la ciudadanía cuente con el apoyo del 1% de los inscritos en el registro electoral nacional para proponer la creación, reforma o derogación normas constitucionales. Esta disposición también está complementada por lo recogido en el artículo 134, numeral 5, que confiere la iniciativa a la ciudadanía para presentar proyectos o propuestas de creación, reforma o derogación de normas jurídicas con el respaldo del 0,25% del censo electoral correspondiente.

La consulta popular se puede desarrollar tanto a nivel nacional o local, puede tratar sobre cualquier materia en el ámbito nacional y sobre materias locales en el ámbito local. También se establece un límite, la consulta popular no puede versar sobre la organización político-administrativa del país, ni tampoco sobre los tributos. Además, se prevé un filtro: el dictamen de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas presentadas a la ciudadanía. Sobre los requisitos porcentuales: puede llamarse a consulta nacional, siempre y cuando se cuente con un respaldo del 5% del electorado nacional. Para las consultas locales se debe contar con el respaldo del 10% del electorado local<sup>109</sup>.

La revocatoria de mandato de las autoridades de elección popular, ejercida por personas en goce de sus derechos políticos, una vez terminado el primer año de mandato de la autoridad y antes de iniciarse el último. En todas estas instituciones jurídicas, la decisión popular se considera de obligatorio e inmediato cumplimiento según el artículo constitucional 106.

Hasta aquí, se ha analizado la democracia participativa describiendo algunos mecanismos tradicionales de este modelo. No obstante, más allá de la regulación concreta que la Constitución dispone sobre los instrumentos tradicionales de la democracia participativa, es tiempo de evidenciar ciertos mecanismos novedosos que aporta a la regulación constitucional.

Entre las novedades declarativas más importantes se encuentra el artículo 95 de la Constitución. Precisamente, sobre el artículo mencionado, el catedrático español Alfredo

Ramírez Nárdiz comenta:

Es poco habitual encontrar en un texto constitucional una serie de afirmaciones tan firmes sobre el derecho y la necesidad de que los ciudadanos participen en la vida pública del país, sin embargo, una de las novedades que la joven nueva Constitución de Ecuador aporta al constitucionalismo contemporáneo es esta declaración (artículo 95)<sup>110</sup>.

Del mismo modo, el artículo 100 contiene otra novedad importante. La disposición en mención abre la posibilidad a la ciudadanía para conformar gobiernos en red e indica que en todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades representativas de las comunidades. Además se enlista los fines de la participación ciudadana:

1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía. 2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo. 3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos. 4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social. 5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación. Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía<sup>111</sup>.

Está claro, el presente artículo establece una estructura participativa que no solo tiene en cuenta a los líderes políticos. El sistema de participación ecuatoriano entiende a la ciudadanía como el actor fundamental de la toma de decisiones en democracia. De tal forma, parecería haberse configurado un modelo de gobernanza inédito. También resulta relevante la creación de un nuevo poder, la Función de Transparencia y Control Social y dentro de ella del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, como ente encargado de estimular y monitorear los procesos participativos en el Ecuador.

De este recuento, se extrae un elemento común dentro de la democracia participativa que se opone directamente a la democracia representativa tradicional. Para el modelo democrático representativo, mientras más votos se obtenga en las contiendas electorales, las decisiones, planes y soluciones del líder político tendrán mayor legitimidad.

---

<sup>110</sup> Ramírez Nárdiz Alfredo. Democracia participativa. La experiencia española contemporánea. Internet: [http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/14215/1/Tesis\\_ramirez.pdf](http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/14215/1/Tesis_ramirez.pdf). Acceso: lunes, 7 de octubre de 2013.

<sup>111</sup> Constitución de la República del Ecuador. Internet: [www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf). Acceso: domingo, 13 de octubre de 2013.

Por el contrario, la democracia participativa presenta un modelo distinto, exige que la responsabilidad social y la participación directa de la ciudadanía sean los criterios de legitimidad de los programas políticos<sup>112</sup>.

Una vez establecidos ciertos rasgos de la democracia participativa, resulta conveniente bosquejar ciertas líneas de pensamiento sobre la participación ciudadana. En cuanto a la participación, Santiago Ortiz señala:

Los ciudadanos(as) existen en cuanto se autodeterminan, es decir cuando tienen identidad, deciden y actúan en función de su voluntad y sus intereses. Esta autodeterminación del sujeto es una cualidad fundamental del ciudadano(a) en cuanto titular de poder, es decir en cuanto el sujeto que debe intervenir en la toma de decisiones. En sentido general se puede definir la participación como la intervención en procesos de decisión<sup>113</sup>.

Siguiendo esta línea de pensamiento, no basta con entender a la ciudadanía solamente como una situación jurídica que vincula al individuo y al Estado, sino al individuo como parte imprescindible de un sistema democrático participativo. En tal efecto, Fernando Calderón y Martín Hopenhaym sugieren una concepción *aggiornada* del concepto de ciudadanía:

Cuando nos referimos a la ciudadanía moderna, hacemos referencia a la existencia de actores sociales con capacidad de autodeterminación, capacidad de representación de intereses y demandas y en pleno ejercicio de sus derechos individuales y colectivos jurídicamente reconocidos<sup>114</sup>.

Así pues, el ciudadano se muestra como un ente autónomo e individual que forma parte de un conjunto social, civil y político. El ciudadano moderno es capaz de superar la dicotomía clásica entre lo público y lo privado<sup>115</sup>, se involucra con los movimientos sociales y asume responsabilidades comunes. Además, es capaz de reestructurar los

---

<sup>112</sup> *Nb.* Ya en la realidad, los mecanismos de democracia participativa se han desarrollado mediocrementemente debido, principalmente, a los obstáculos que las mismas instituciones públicas les han puesto. Para muestra un botón, todo el marco constitucional y legal a favor de la naturaleza y de la participación ciudadana ha resultado insuficiente para que el colectivo YASUNIDOS logre intervenir en las decisiones públicas. En este caso puntual, se evidencia que el Estado central fomenta la participación, siempre y cuando la misma no intervenga con su agenda y sus intereses.

<sup>113</sup> Santiago Ortiz Crespo. Cotacachi: una apuesta por la democracia participativa. Quito, FLACSO, Sede Ecuador, 2004. Pág. 42.

<sup>114</sup> Fernando Calderón y Martín Hopenhaym. Desarrollo, ciudadanía y la negación del otro. RELEA. Revista Latinoamericana de Estudios Avanzados. No.1, Venezuela, 1996. Pág. 64.

<sup>115</sup> Santiago Ortiz Crespo. *Op. cit.* Pág. 41.

espacios de discusión pública. En realidad, el ciudadano actúa en forma protagónica en ellos y determina el futuro de la colectividad<sup>116</sup>.

Es tiempo de precisar el concepto de participación ciudadana. Rafael González Ballar define a la participación ciudadana como:

Un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve<sup>117</sup>.

El concepto sugiere pensar en la participación ciudadana como un proceso que despierta al auténtico *zoon politikon*, al ciudadano “ejerciendo su capacidad de decisión para orientar los recursos en función de soluciones”<sup>118</sup> para problemas sociales. Así lo aclara el artículo 204 de la CRE: “El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación”. Este proceso participativo involucra a múltiples actores dentro del ámbito público, el individuo y los colectivos sociales confrontan a las autoridades y a los gobernantes.

Desde esta perspectiva, la participación ciudadana es el ejercicio de relaciones de poder<sup>119</sup>, de relaciones políticas entre los integrantes de una comunidad. Giulietta Fadda identifica tales relaciones como formas de reivindicación, asociación o poder delegado<sup>120</sup>.

Dentro del contexto nacional, la responsabilidad e iniciativa ciudadana, frente a macro proyectos políticos, ha generado una reacción automática por parte de la ciudadanía.

El antecedente de la Constitución de 2008 – si se prefiere su insumo social- es la demanda

---

<sup>116</sup> Cfr. Ídem.

<sup>117</sup> González Ballar Rafael. Consolidación de la participación ciudadana en Honduras. Internet: <http://rds.org.hn/participacion-ciudadana/>. Acceso: domingo, 13 de octubre de 2013.

<sup>118</sup> Santiago Ortiz Crespo. *Op. cit.* Pág. 46.

<sup>119</sup> Nb. De hecho, Santiago Ortiz Crespo señala que la participación “es una relación de poder y, por tanto, una relación política, a través de la cual una pluralidad de actores, individuos y grupos sociales, se encuentran y confrontan, ejerciendo su capacidad de decisión para orientar los recursos en función de la solución de sus aspiraciones”.

<sup>120</sup> Cfr. Giulietta Fadda. La Participación Como Encuentro: Discurso Político y Praxis Urbana. Caracas, Universidad Central de Venezuela, Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico, Fondo editorial Acta Científica Venezolana, 1990. pág. 183.

colectiva que en los 40 años inmediatamente anteriores expresó aspiraciones de participación real, más allá de las urnas, con la presencia del movimiento estudiantil, del movimiento obrero, del movimiento campesino y el movimiento indígena, cada cual con relevancia en distintos periodos; también con la emergencia de nuevos actores que planteaban reivindicaciones ecologistas, de género, locales, autonomistas<sup>121</sup>.

Claramente, la participación ciudadana parece ser necesaria para construir una democracia real. No es conveniente dejar todo el control y poder político en manos de los gobernantes. Es clave, establecer una especie de contrapeso que ayude a transmitir mejor las preferencias de los ciudadanos, a suavizar y mediar en conflictos, a favorecer acuerdos, aportando inquietudes y diferentes puntos de vista, pero sobretodo, soluciones.

No se puede negar el descontento con las formas democráticas tradicionales: las elecciones solo han robustecido la hegemonía de los partidos políticos tradicionales. En consecuencia, la sociedad ecuatoriana se ha plantado frente a decisiones políticas fundamentales de la nación y las comunidades, identificadas con ese afán participativo, también han reaccionado frente a preocupaciones locales.

Ahora bien, la participación plantea el desacuerdo sobre las formas y las medidas meramente delegativas de participación en la vida política. No obstante, no es posible que todos los ciudadanos desempeñen cargos públicos, a tiempo completo o parcial. Tampoco es viable que todos los ciudadanos elaboren leyes o se reúnan semanalmente para aprobar estrategias de orden político-administrativo. Es menester estatal crear un contexto favorable a la participación ciudadana. Es más, la Convención Americana sobre Derechos Humanos prescribe en el artículo 23 una serie de obligaciones estatales, concernientes a los derechos políticos que se agrupan desde tres panoramas, como contrapartida, se crean obligaciones que pesan sobre los Estados.

---

<sup>121</sup> Alberto Acosta, Mauro Andino, Luis Alberto Andrango, Carmen Barrera, Orazio Bellettini, Marena Briones, Patricio Carpio, Margarita Carranco, Rafael Carriel, Boris Cornejo, Virgilio Hernández, Ruth Hidalgo, Milton Luna, Esperanza Martínez, César Montúfar, Simón Pachano, Dolores Padilla, Amelia Ribadeneira, César Ricaurte, Francisco Rhon, Humberto Salazar, Doris Soliz, José Tonello y Nila Velázquez. Entrevistas y edición: Diego Cornejo Menacho. La Silla Vacía. El nuevo escenario para el diálogo de la sociedad civil y el Estado. National Endowment for Democracy Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental Fundación Esquel Grupo Faro Participación Ciudadana. Internet: <http://www.slideshare.net/ecuadordemocratico/ecuador-la-silla-vaca-el-nuevo-escenario-para-el-dilogo-de-la-sociedad-civil-y-el-estado>. Acceso: domingo, 13 de octubre de 2013.

El primer literal del mencionado artículo faculta a los ciudadanos para “participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”<sup>122</sup>. Sobre lo que antecede, Diego García-Sayán comenta:

La evolución de los últimos lustros ha desarrollado sustantivamente el concepto del derecho a la participación en la dirección de los asuntos públicos que a estas alturas es un referente que incluye un espectro muy amplio de ingredientes que puede ir desde el derecho a promover la revocatoria de autoridades elegidas, fiscalizar la gestión pública, acceder a información pública, plantear iniciativas, expresar opiniones, etc.<sup>123</sup>.

Además, García-Sayán pone de manifiesto un aspecto primordial para el establecimiento de un modelo democrático participativo, las obligaciones del Estado. Al respecto, comenta:

Se pone allí de relieve un conjunto de deberes de los Estados, que no son otra cosa que la contrapartida de derechos de los ciudadanos: “...la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa”. De no avanzarse en precisiones como éstas que la comunidad americana consensualmente ha adoptado, resulta evidente que el mencionado derecho a la participación en los asuntos públicos se estaría congelando en el tiempo sin expresar los cambiantes requerimientos de las democracias en nuestra región<sup>124</sup>.

Una vez entendida la participación ciudadana dentro del contexto de la democracia participativa, pasemos entonces a detallar los beneficios y costos sociales que ella implica. En primer lugar, resulta favorable el reconocimiento de problemas concretos de la ciudadanía. Como apunta Zimmerman “las instituciones y procesos tradicionales no siempre son capaces de identificar y resolver los problemas que los grupos de ciudadanos perciben como serios”<sup>125</sup>.

En segundo lugar, los ciudadanos pueden brindar aportaciones valiosas sobre la base del conocimiento detallado de las necesidades sociales. En ese sentido la planificación y estrategia política puede nutrirse del conocimiento ciudadano para afianzar proyectos

---

<sup>122</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos. Internet: [www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html](http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html). Acceso: domingo, 13 de octubre de 2013.

<sup>123</sup> García Sayán Diego. Voto concurrente del juez Diego García-Sayán. Caso Yatama vs. Nicaragua. Internet: [www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_127\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf). Acceso: domingo, 13 de octubre de 2013.

<sup>124</sup> Ídem.

<sup>125</sup> Joseph F. Zimmerman. Democracia Participativa. El resurgimiento del populismo. México D.F., Editorial Limusa, 1992. Pág. 15.

políticos. Joseph Stiglitz, por ejemplo, afirma que “los procesos de participación deben comprender también el diálogo abierto y el amplio compromiso activo y ello requiere que los individuos tengan voz en las decisiones que les afectan”<sup>126</sup>.

En tercer lugar, la implicación ciudadana en el ámbito público despierta en las personas el deseo de trabajar por un mejor devenir social. La ciudadanía se compromete en los proyectos gubernamentales, se genera una mejor comprensión de fundamentos y, por ende, la sociedad civil aceptará compartir responsabilidades con sus autoridades<sup>127</sup>. Finalmente, la difusión de los problemas sociales generará en la ciudadanía la auténtica capacidad para juzgar a sus autoridades sobre la base de razones legítimas, más allá de un mero discurso o de la portada de un diario.

Por otro lado, la participación ciudadana también genera ciertos costos sociales. Primero, los gastos gubernamentales se elevarán. En verdad, la difusión para mantener una opinión pública informada implicaría costos extras. En segundo lugar, la discusión y el debate ciudadano en ningún caso producirá un consenso inmediato. En consecuencia, se producirá demora en cuanto a la preparación y ejecución de planes gubernamentales. En tercer lugar, existen ciertos aspectos que la ciudadanía en general no logra comprender ni puede solucionar, en efecto, el intento de los funcionarios por explicar cuestiones técnicas pueden producir aún mayores retrasos. En cuarto lugar, la participación ciudadana corre el riesgo de mantener un enfoque reduccionista. Una comunidad podría decidir lo que le conviene perdiendo de vista lo que sería mejor para un área geográfica más grande. Este hecho generaría conflicto con la planificación del gobierno central. En quinto lugar, no siempre se logrará que el ciudadano que participe en la vida pública sea el representante idóneo o de la visión conjunta de los intereses ciudadanos. En sexto lugar, los aportes ciudadanos podrían estar pobremente fundamentados lo que crearía problemas mayores de operación.

---

<sup>126</sup> Stiglitz Joseph. El papel de la participación en el desarrollo. Desarrollo Humano e Institucional en América Latina (DHIAL). Internet: [http://www.iigov.org/dhial/?p=2\\_09](http://www.iigov.org/dhial/?p=2_09). Acceso: miércoles, 2 de octubre de 2013.

<sup>127</sup> *Nb.* Así lo declara el artículo 95 de la Constitución 2008 que señala las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán 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 y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano.

Sobre las formas de participación ciudadana, los autores generalmente las clasifican en las formas pasivas y las formas activas. La participación ciudadana pasiva es aquella en la cual los funcionarios públicos informan a la ciudadanía sobre los problemas que enfrentan y las soluciones que pretenden implementar. A partir de esta divulgación, los ciudadanos pueden aportar elementos para resolver conflictos. Zimmerman añade:

Los funcionarios del gobierno preparan y distribuyen publicaciones informativas para despertar el interés y explicar conceptos, temas y procedimientos. Adicionalmente, los funcionarios pueden animar a las estaciones de radio y televisión a transmitir programas relacionados con los problemas públicos y sus soluciones... La investigación mediante encuestas es una valiosa fuente de información a la que necesitan recurrir los funcionarios y planificadores del gobierno<sup>128</sup>.

Dentro de este modelo, Webb y Hatry advierten que los resultados de una encuesta “deben contribuir a, pero no sustituir, el juicio político y administrativo”<sup>129</sup>.

En cambio, las formas activas, o formas directas<sup>130</sup>, de participación ciudadana son aquellas en las que la ciudadanía interviene “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 y la sociedad, y de sus representantes”<sup>131</sup>. Las formas activas son múltiples, algunas ya las hemos analizado: la iniciativa normativa popular, la consulta popular y la revocatoria de mandato de las autoridades de elección popular<sup>132</sup>. Además, se debe incluir otras formas activas previstas en la Constitución y la Ley. Clasificaremos estas formas según su ámbito de acción, en nacionales y locales.

A nivel nacional se cuenta con los consejos nacionales para la igualdad, la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir y los consejos ciudadanos sectoriales que están conformados por actores de la sociedad civil organizada

---

<sup>128</sup> Joseph F. Zimmerman. Op. Cit. Pág. 16.

<sup>129</sup> Kenneth Webb y Harry P. Hatry. Obtaining citizen feedback. Washington D.C., The Urban Institute, 1973. Pág. 65.

<sup>130</sup> *Nb.* El segundo inciso del artículo 1 de la Constitución 2008 destaca que la soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución...

<sup>131</sup> Artículo 95 de la de la Constitución de la República del Ecuador. Internet: [www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf). Acceso: domingo, 13 de octubre de 2013.

que tienen relación con la temática tratada por cada sector. A nivel local, existen los consejos locales de planificación, las asambleas locales, los presupuestos participativos, las audiencias públicas, los cabildos populares, las veedurías, los observatorios, los consejos consultivos y la SV. Estas formas activas evidencian a la SV como parte del conjunto de instancias, relaciones, herramientas y mecanismos de participación que conforman el Sistema Nacional de Participación, cuyo insumo son las demandas y las propuestas de los ciudadanos.

Por otro lado, la doctrina diferencia los tipos de participación ciudadana, según su ámbito de acción, en comunitaria, social y política. Efectivamente, Nuria Cunill conceptúa los tipos de participación de la siguiente manera:

Participación comunitaria: acciones ejecutadas colectivamente por los ciudadanos en la búsqueda de soluciones a las necesidades de la vida cotidiana. Participación social: proceso de agrupamiento de los individuos en distintas organizaciones de la sociedad civil para la defensa y representación de sus intereses... Participación política: es la intervención de los ciudadanos a través de ciertos instrumentos para lograr la materialización de los intereses de una comunidad política<sup>133</sup>.

Dentro del contexto constitucional ecuatoriano, la SV cristaliza los derechos de participación previstos en el artículo 61 de la Carta Magna, desde el enfoque de la toma de decisiones gubernamentales, la consulta a la ciudadanía y el monitoreo de lo público, en el ámbito local.

Atendiendo a lo dicho en este capítulo, se puede concluir que la participación ciudadana trastoca los modos de hacer y pensar la política, pues convierte a los sujetos sociales en protagonistas del desempeño de la vida democrática y de la gestión y control de los asuntos públicos. Dentro de ese marco teórico, la SV se establece como una forma activa de participación ciudadana que, dependiendo del caso, puede concentrar los tres tipos de participación y que se ejerce a nivel local. En adición, la SV se configura como un mecanismo que exige que la toma de decisiones a nivel público se realice una vez que se hayan escuchado las posiciones ciudadanas respecto de un determinado tema.

---

<sup>133</sup> Nuria Cunill. Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, 1991. Pág. 39.

## 2.2 Análisis de la regulación normativa relativa a la aplicación y el funcionamiento de la silla vacía.

Para precisar la aplicación y el funcionamiento de este mecanismo de participación ciudadana es necesario volver a revisar el artículo 101 de la Constitución que menciona que la SV será ocupada por “una o un representante ciudadano”.

Ahora bien, notamos desde ya, cierta incoherencia con el manejo de los conceptos. Justamente, entre los artículos 112 y 116 de la Constitución, se deja claro que la calidad de representante ciudadano se adquiere al haber resultado ganador de una elección popular universal<sup>134</sup>. Por ello, el término “representante” ha sido mal empleado en el artículo 101<sup>135</sup>. Simplemente, debería disponerse que la SV será ocupada por la ciudadanía en general, ya sea de forma individual o colectiva. Esta rectificación se vuelve más evidente cuando la misma Carta Magna, en el artículo 66, numeral 23 prohíbe expresamente a los ciudadanos dirigir peticiones a nombre del pueblo.

En el afán por legitimar una supuesta calidad de “representante” ciudadano, el artículo 77 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana instituye un sistema de elección de ocupantes de la SV. Así pues, se dispone: “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”<sup>136</sup>.

Quizás este sea el punto que produce mayor debate en torno a la funcionalidad del mecanismo. La disparidad de criterios se genera entre quienes consideran que todos los ciudadanos tienen el derecho de ocupar la SV y otros sectores que creen necesario

---

<sup>134</sup> *Nb.* También se pueden designar representantes mediante elecciones indirectas, por ejemplo, la integración del Consejo Provincial a través de los alcaldes cantonales o la elección de los presidentes de las juntas parroquiales. Este no es el caso del ciudadano que ocupa la silla vacía.

<sup>135</sup> *Nb.* Para Rodrigo Borja Cevallos, la representación consiste en que los gobernantes, elegidos por el pueblo, obran en su nombre desde el poder y, por tanto, le ligan con sus actos como si éste mismo los hubiera realizado... se considera que los gobernantes ocupan el lugar del pueblo y ejercen sus derechos, de manera que los actos de aquéllos se reputan ejecutados directamente por éste. Ver: Borja Cevallos Rodrigo. Enciclopedia de la Política. Internet: <http://www.encyclopediadelapolitica.org/Default.aspx?i=e&por=r&idind=1305&termino=representación>. Acceso: domingo, 13 de octubre de 2013.

<sup>136</sup> Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Internet: <http://www.politica.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/10/Ley-de-participación-ciudadana.pdf>. Acceso: domingo, 13 de octubre de 2013.

estructurar sistemas locales de elección, ya sea en asambleas locales, comisiones planificadoras o consejos comunitarios, entre otros, con la finalidad de designar a los delegados que “representarán” a la ciudadanía, según ciertos ejes temáticos, no ha sido resuelta aún.

Las dos concepciones presentan aparentes ventajas y debilidades. De un lado, se busca fortalecer la participación individual y colectiva de los ciudadanos, sobre la base del artículo 95 de la Constitución, pero se corre el riesgo de favorecer posiciones individuales. Del otro lado, se busca priorizar las necesidades sociales, instituyendo un aparataje burocrático que mal podría terminar monopolizando la participación, otorgándole el derecho efectivo a ocupar la SV solo a un grupo reducidísimo de ciudadanos.

Para empezar a resolver este dilema, habría que preguntarse qué temas pueden ser catalogados como intereses de la comunidad. Entendido ampliamente, el interés común se define como:

Los conceptos con los que las leyes definen supuestos de hecho o áreas de intereses o actuaciones perfectamente identificables, aunque lo hagan en términos indeterminados, que luego tendrán que concretarse en el momento de su aplicación<sup>137</sup>.

Tal concepción no hace más que plantear mayores inquisiciones respecto de las atribuciones del ocupante de la SV. ¿Hasta dónde llega la facultad de participación y decisión del ocupante?

En principio, el ciudadano tendría las mismas facultades que los otros integrantes del cuerpo colegiado de gobierno. Analicemos pues, la respuesta de la Procuraduría General del Estado (PGE) ante la consulta propuesta por la Municipalidad del Cantón Puyango. El GADMU de Puyango pregunta si el ocupante de la SV puede intervenir en cuestiones “de interés político como en el caso de la designación de vicealcalde o vicealcaldesa, de las comisiones del concejo municipal u otros similares”<sup>138</sup>. La PGE se

---

<sup>137</sup> García de Enterría, Eduardo. “Una nota sobre el interés general como concepto jurídico indeterminado”, Revista Española de Derecho Administrativo, número 89, enero-marzo de 1996, pág. 83.

<sup>138</sup> Oficio de la Procuraduría General del Estado Número 01262 de 7 de abril de 2011. Internet: [www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/.../Sitios/.../Oficios/63652.pdf](http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/.../Sitios/.../Oficios/63652.pdf). Acceso: viernes, 4 de octubre de 2013.

pronuncia indicando que:

El representante ciudadano que ocupa la silla vacía debe ser convocado para tratar temas de interés general, y no de carácter político como son la designación de vicealcalde, o la integración de las comisiones del concejo municipal, u otros similares cuya elección corresponde a los miembros del Concejo Municipal... corresponderá al Concejo Municipal de Puyango, expedir las normas que viabilicen el procedimiento de participación de los representantes de la ciudadanía, para la toma de decisiones únicamente en asuntos de interés general, y tomando en consideración que quienes ocupen la silla vacía no forman parte del Concejo Municipal, en aplicación del artículo 56 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, y por tanto, su presencia tampoco cuenta para establecer el quórum de instalación dispuesto en el artículo 320 del COOTAD<sup>139</sup>. (El subrayado es mío)

Así pues, el ocupante de la SV puede participar solamente de manera limitada, tomando parte en las cuestiones de interés común, siempre y cuando lo discutido no sean decisiones puramente políticas, atribuciones exclusivas del GAD como cuerpo colegiado o de sus miembros. Desde el enfoque de los concejos municipales, los ocupantes de la SV tendrían similares prerrogativas que los concejales: intervenir con voz y voto en las sesiones y deliberaciones del concejo municipal, presentar proyectos de ordenanzas cantonales, en el ámbito de competencia del GAD y fiscalizar las acciones del ejecutivo cantonal<sup>140</sup>.

Siguiendo este lineamiento, no sería errado afirmar que el ocupante de la SV no puede deliberar en debates sobre la organización político-administrativa de los GAD. Dentro de este marco, el ámbito de participación del ocupante está definido por los reglamentos y las ordenanzas de cada GAD.

Además, sobre la base del análisis del artículo constitucional 101 y de las disposiciones legales, los artículos 77 de la LOPC y 311 del COOTAD, se deduce que quien participe en la SV no podrá referirse a otros temas que no sea aquellos para los cuales fue convocado. Así es, actuará con voz y voto en el punto del orden del día para el que fue acreditado. En conclusión, la ciudadanía podría participar en la elaboración de políticas públicas a nivel local, en la planificación, en los asuntos sobre el presupuesto, en la evaluación de las políticas, en la toma de decisiones y gestión de los asuntos públicos;

---

<sup>139</sup> Ídem.

<sup>140</sup> Cfr. Artículo 58. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Quito, V&M Gráficas, 2011. Pág. 44.

también, en el control popular a los funcionarios públicos<sup>141</sup>.

Cuando decimos que el titular de la SV actúa en función de los temas para los que fue convocado, develamos un punto central de la participación de la ciudadanía en el marco legal y político de la esfera pública: la discusión de temas que, previamente, consten en la agenda de los gobiernos locales. Ahora, ¿quién decide lo que se discute? Inmediatamente, las autoridades políticas bajo la influencia de los distintos grupos de presión política. Viéndolo desde este enfoque, la actuación ciudadana se ciñe a los parámetros fijados por la voluntad de los poderes políticos y económicos, de las agencias donantes, de los sectores empresariales, de los medios de comunicación, entre otros.

Más allá de que el mecanismo discutido busca la presencia de la ciudadanía en la esfera pública, se debe recordar que no todos los ciudadanos pueden ejercer, en cualquier momento, determinados derechos. Por consiguiente, se entiende que el ocupante de la SV debe cumplir ciertos requisitos.

En primer lugar, si el ocupante desea hacer uso del dispositivo participativo debe gozar de sus derechos políticos, o de participación. Precisamente, la Constitución señala dos causales que provocan la suspensión de esta categoría de derechos<sup>142</sup>: 1) la interdicción judicial, salvo en caso de quiebra o insolvencia que no haya sido declarada fraudulenta y 2) haber sido condenado a penas privativas de libertad, mientras subsista la condena, salvo en el caso de las contravenciones<sup>143</sup>.

---

<sup>141</sup> *Cfr.* Velazquez Nila. El nuevo escenario para el diálogo de la sociedad civil y el Estado. National Endowment for Democracy Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental Fundación Esquel Grupo Faro Participación Ciudadana. Internet: <http://www.slideshare.net/ecuadordemocratico/ecuador-la-silla-vaca-el-nuevo-escenario-para-el-dilogo-de-la-sociedad-civil-y-el-estado>. Acceso: domingo, 13 de octubre de 2013.

<sup>142</sup> Artículo 64 de la Constitución de la República del Ecuador. Internet: [www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf). Acceso: domingo, 13 de octubre de 2013.

<sup>143</sup> *Nb.* Rafael Oyarte Martínez en “Régimen de Inhabilidades para la Presentación de Candidaturas en Ecuador”. Internet: <http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/congreibero/ponencias/rafaeloyartemartinez.pdf>, hace notar lo dispuesto en el artículo 60 del Código Penal: “Toda sentencia que condene a reclusión o a prisión causa la suspensión de los derechos de ciudadanía por un tiempo igual al de la condena; pero en los casos que determina expresamente este Código, los jueces y tribunales podrán imponer la suspensión de tales derechos, por un término de tres a cinco años, aunque la prisión no pase de seis meses... En definitiva, tanto por disposición de la Constitución como del Código Penal, la condena a pena privativa de libertad conlleva la suspensión de derechos políticos, con la sola excepción constitucional de las contravenciones”.

En cuanto a los casos determinados en la Ley para la suspensión de derechos políticos, se puede señalar tres casos establecidos en el Código Penal: 1) aquel que conspire contra la seguridad exterior del Estado (artículo 115), 2) el arresto ilegal (artículo 180) y 3) el juez que se constituye en deudor o fiador de una de las partes (artículo 267).

Por su parte, el nuevo Código Orgánico Integral Penal establece la suspensión de los derechos de participación en los siguientes casos: 1) la obstaculización de proceso electoral (artículo 331), 2) la sustracción de papeletas electorales (artículo 332), 3) el falso sufragio (artículo 333) y 4) el fraude electoral (artículo 334).

En la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia (LOE), también se añade otros casos para la suspensión de derechos políticos. El artículo 14, numeral 3, señala que se suspenderán los derechos de participación cuando el Tribunal Contencioso Electoral haya declarado en sentencia ejecutoriada la responsabilidad por el cometimiento de alguna infracción de las tipificadas en esta Ley (LOE).

Potencialmente, las infracciones enlistadas en los artículos 275 y 277 de la LOE podrían acarrear la pérdida de derechos políticos, según el artículo 281, numeral 2. Además se pueden citar los casos descritos en los artículos 285, 286, 288 y 296 de la LOE<sup>144</sup>.

En el caso en que el ocupante represente a una organización social, es conveniente que se adjunte la delegación o nombramiento emitida por parte de la organización a la que representa<sup>145</sup>. Por su parte, el modelo de ordenanza de participación ciudadana, emitido por el CPCCS, aconseja que quienes tengan conflicto de interés personal, laboral, administrativo ni de orden político partidista y quienes tengan litigios pendientes con los GADs, no deberían ocupar la SV<sup>146</sup>. Finalmente, el modelo de ordenanza emitido por la

---

<sup>144</sup> *Nb.* Véase Oyarte Martínez Rafael. “Régimen de Inhabilidades para la Presentación de Candidaturas en Ecuador”. Internet:

<http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/congreibero/ponencias/rafaeloyartemartinez.pdf>. Acceso: jueves, 21 de noviembre de 2013.

<sup>145</sup> *Cfr.* Artículo 77 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Internet: <http://www.politica.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/10/Ley-de-participación-ciudadana.pdf>. Acceso: domingo, 13 de octubre de 2013.

<sup>146</sup> Modelo de Ordenanza que Regula el Sistema de Participación Ciudadana y Control Social, aprobado por el Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social el 27 de junio de 2012. Internet:

SENPLADES sugiere que quien desee ocupar la SV no sea funcionario público y, por otro lado, tenga su domicilio civil y conste en el padrón de la circunscripción territorial del GAD<sup>147</sup>. Obviamente, estas disposiciones, aunque referenciales, no son vinculantes.

Acerca de la convocatoria a las sesiones de los GADs, la norma indica que “se publicará con la debida anticipación”<sup>148</sup>. Cabe mencionar que los artículos 318 y 319 del COOTAD precisan los plazos de convocatoria para las sesiones de al menos de cuarenta y ocho horas, para las ordinarias y al menos de veinticuatro horas, para las extraordinarias, antes de la fecha prevista<sup>149</sup>. Con este margen en mente, la norma no es restrictiva. De hecho, cada GAD tiene la discreción de establecer un plazo racionalmente adecuado para invitar a la ciudadanía a participar de la SV en sus sesiones.

Es conveniente que el tiempo de difusión y de convocatoria a la sesión sea equiparable con los plazos que los ciudadanos tengan para cumplir cualquier formulismo de acreditación contemplado en las disposiciones de los GADs. Inclusive, el ciudadano debería contar con el tiempo suficiente para subsanar cualquier operación malograda durante el proceso de su acreditación. Verbigracia, resultaría inicuo que la convocatoria a la sesión se realice un día antes y el proceso para la acreditación del ocupante tome más de veinticuatro horas. Asimismo, se debe contemplar un tiempo para que el ciudadano prepare sus intervenciones.

Por otra parte, la SV no puede convertirse en un mecanismo parcializado y excluyente. Naturalmente, es imprescindible que se implemente normativa que resuelva un potencial conflicto entre quienes opten por ocupar la SV. Al respecto la Ley señala: “en el caso de que las personas acreditadas representen posturas diferentes, se establecerá un mecanismo para consensuar su voto”<sup>150</sup>.

---

<http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ame.gob.ec%2Fame%2Findex.php%2Fcomponent%2Fphocado%2Fcategory%2F6>. Acceso: jueves, 21 de noviembre de 2013.

<sup>147</sup> *Cfr.* Guía de Participación Ciudadana en la Planificación de los GAD. SENPLADES, 2011.

Internet: <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Gu%C3%ADa-de-Participación-Ciudadana-en-la-Planificación-de-los-GAD.pdf>. Acceso: jueves, 21 de noviembre de 2013.

<sup>148</sup> *Cfr.* Ídem

<sup>149</sup> Artículos 318 y 319 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Quito, V&M Gráficas, 2011. Pág. 135 y 136.

<sup>150</sup> Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Internet:

<http://documentacion.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/02cdfff6-90d0->

Nuevamente, la Ley otorga a cada GAD la facultad de establecer prescripciones normativas, en el caso de producirse conflictos de intereses entre los ciudadanos. Sobre este punto, es imprescindible que cada ordenanza y reglamentación cuente con disposiciones claras sobre lo que sucedería si se presentase más de un pedido de participación sobre un mismo tema en la sesión. O bien, si en un pedido se solicita la actuación de más de un ciudadano. Todo esto debe ser resuelto dentro de un contexto que no limite la presencia y participación con voz, de los demás ciudadanos acreditados. En el caso en que no se zanden las disputas entre delegados, la Ley si es restrictiva: “si no se lograra llegar a consenso alguno, en el tiempo determinado en la sesión, solo serán escuchadas sin voto”<sup>151</sup>. Aparentemente, el mecanismo SV busca priorizar los consensos, favoreciendo el interés colectivo por sobre cualquier provecho individual.

Insistimos que, en las ordenanzas, se debe normar el amplio margen de discrecionalidad bajo el cual actúan los GADs para aceptar o no las solicitudes de los ciudadanos. No serviría de nada que la ciudadanía solo pueda participar cuando no se perjudiquen los intereses partidistas. Tampoco resultaría conveniente que, bajo consideraciones de orden político, se excluyan opiniones contrarias sin un marco legal.

Por otro parte, es adecuado, que los registros de los GADs observen otros criterios de archivo, como la temática tratada o la edad, el género y componente étnico de los ocupantes, además de las ocasiones que determinado ciudadano ha ocupado la SV. Finalmente, también parece correcto que ciertos organismos como el CPCCS o las autoridades electorales de la jurisdicción sean informados de los registros que cada GAD guarde<sup>152</sup>. Con el fin de monitorear a la SV, la Ley manda que cada gobierno autónomo descentralizado mantenga un registro de los solicitantes. En el registro se deberá clasificar tanto las solicitudes aceptadas como las solicitudes negadas<sup>153</sup>.

---

4192-abae-77aaf9e3e48e/Ley%20Participación%20Ciudadana. Acceso: jueves, 21 de noviembre de 2013.

<sup>151</sup> Ídem.

<sup>152</sup> *Nb.* Al respecto, el artículo 6, numeral 7 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social señala que es atribución es este organismo, el monitoreo de la gestión participativa de las instituciones que conforman el sector público y la difusión de informes al respecto, los mismos que serán enviados al órgano competente.

<sup>153</sup> Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Internet:

<http://documentacion.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/02cdfff6-90d0-4192-abae-77aaf9e3e48e/Ley%20Participación%20Ciudadana>. Acceso: jueves, 21 de noviembre de 2013.

También cabe señalar que la normativa relativa a la SV no prevee remuneración alguna para sus ocupantes. Es decir, los ciudadanos que accedan al mecanismo no tienen derecho a dietas por su participación en las sesiones y ostentan, de modo efímero, un cargo *ad honorem*. Justamente, desde esta perspectiva, se entiende que el ocupante, al no ser servidor público, no podría ser sancionado administrativamente, como lo señala el artículo 311 del COOTAD<sup>154</sup>.

Analicemos en profundidad esta aseveración desde tres perspectivas: la calidad de servidor público, la responsabilidad administrativa y la sanción administrativa.

En primer lugar, según el artículo 229 de la Constitución, en concordancia con el artículo 4 de la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP), el funcionario público es quien presta servicios o ejerce un cargo en el sector público, a cualquier título. A primera vista, estas disposiciones podrían confundirnos. Sin embargo, al comparar los requisitos que cumple una persona para ocupar la SV y para ser parte del servicio público, entendemos claramente la diferencia entre las dos dignidades. Subrayemos pues, esas disimilitudes.

Primero, los ocupantes de la SV no requieren ser elegidos en una elección universal, ni tampoco ganar concursos de oposición para ejercer sus funciones. Segundo, no tienen la obligación de presentar declaraciones juramentadas, ni antes ni después de su actuación en los GADs. Tercero, no rinden ningún tipo de caución y, cuarto, no requieren de ningún nombramiento ni posesión, solo de la acreditación del órgano local. Queda claro, los ocupantes de la SV no son funcionarios públicos.

Ahora, entendamos a la responsabilidad administrativa como el incumplimiento de deberes y funciones que tienen a su cargo los funcionarios públicos. Este incumplimiento afecta tanto a la Administración como al orden constitucional instituido. Si bien es cierto, los titulares de la SV cumplen ciertas funciones en el seno de los GADs, las mismas no están determinadas taxativamente por el ordenamiento legal. Así pues, no se puede determinar con claridad qué deberes se encuentran a su cargo. En conclusión, ¿en función del incumplimiento de qué deberes específicamente se sancionaría al ocupante de la SV?

---

<sup>154</sup> *Nb.* El segundo inciso del artículo 311 del COOTAD indica que en el caso en que los delegados ciudadanos participen de las deliberaciones con voto, “serán responsables administrativa, civil y penalmente”.

Finalmente, en el supuesto caso en que se determine tales deberes incumplidos, ¿cómo se sanciona a los ocupantes? Evidentemente, no cabe la destitución, la suspensión temporal, ni la sanción pecuniaria, por los puntos antes mencionados. Restarían las amonestaciones verbales y escritas, como una forma de castigo ineficaz frente a posibles actuaciones procaces de los ocupantes del mecanismo.

Como se ha constatado, la Ley es sumamente indeterminada en el señalamiento de plazos, lugares y procedimientos. Como señalan Espinosa y Ramírez:

La regulación no menciona prácticamente nada sobre las condiciones necesarios (tiempos, espacios, etc.) para cualificar las intervenciones ciudadanas en el debate político y, en consecuencia, para que contribuyan a dotar de mayor racionalidad (traspaso de información, inclusión de saberes e intereses dispersos y subrepresentados) la toma de decisiones<sup>155</sup>.

Por ende, es primordial que cada GAD desarrolle normativas precisas y claras para el desarrollo y el funcionamiento democrático sano del mecanismo analizado, según lo dispuesto por el artículo 53, 54 y 304 del COOTAD. Resultaría penoso que el espíritu de la norma y cualquier afán participativo se pierdan por la falta de planificación técnica para la realización procedimental de la SV, o bien que la planificación y el desarrollo de la normativa no promueva la participación ciudadana.

En caso de que existan irregularidades que perturben la participación en el mecanismo SV, se podrán presentar quejas o pedidos ante la Subcoordinación Nacional de Admisión y Orientación Jurídica, en el CPCCS, según el procedimiento señalado desde artículo 5 del Reglamento para el trámite de denuncias y pedidos sobre actos u omisiones que afecten la participación o generen corrupción.

Hasta este punto, todavía no hemos respondido un par de cuestiones fundamentales, ¿quién y cómo se debería ocupar la SV? Obviamente, el derecho que se regula en la Constitución le corresponde a todos los ciudadanos. Por ello, cualquier sistema de elección de delegados no tiene cabida si pensamos en el mecanismo como:

Una manera de viabilizar la presencia directa de las personas u organizaciones interesadas

---

<sup>155</sup> Franklin Ramírez Gallegos y Alejandra Espinosa. “Ocupando la silla vacía. Representación y participación en el tránsito posconstitucional del Ecuador”. *Cuadernos del CENDES*, 81, Septiembre-Diciembre, Quito, 2012. Pág. 125.

en un asunto, con el fin de exponer sus argumentos o sus puntos de vista e incidir en la toma de decisiones.<sup>156</sup>

En efecto, la convocatoria para ocupar la SV debe ser abierta. Obviamente, cada GAD deben instituir procesos de acreditación para aquellos que quieran ocupar la SV, pero no se puede limitar los derechos de participación y el carácter democrático del mecanismo, nombrando delegados exclusivos en organismos que no representan a la ciudadanía.

Ahora bien, una vez que tenemos claro que todos los ciudadanos pueden ocupar la SV, exponiendo sus puntos de vista sobre un tema determinado; el hecho de otorgarle el derecho a voto, a quien no es un representante ciudadano, parece un craso error.

Al respecto, la Constitución señala que quien ocupa la SV lo hace con el objetivo de “participar en su debate y en la toma de decisiones”, nada menciona sobre si su participación se ejerce o no con voto. En cambio, el artículo 77 de la LOPC, al disponer categóricamente que la participación se ejerce con voz y voto, insta, en nuestro criterio, una facultad que desnaturaliza al mecanismo. Primero, porque si se da la posibilidad de votar a una sola persona o una organización, se brinda privilegios anti democráticos, y, si se admite que varias personas y organizaciones tienen esta facultad, “será imposible establecer reglas claras para el procesamiento de la votación”<sup>157</sup>.

En cualquiera de los dos casos, el derecho de voto, con el que legalmente cuenta el ocupante constituye, primero, un menosprecio a la voluntad popular, que eligió previamente a sus representantes en elecciones universales y, segundo, el hecho de que un ciudadano vote y otro no lo haga, es una flagrante violación a la igualdad democrática, principio que busca la exclusión de las diferencias arbitrarias o irrazonables en los sistemas jurídicos.

De este análisis normativo, se concluyen varios aspectos. Primero, es imprescindible que los GADs generen contextos de igualdad y accesibilidad para los interesados en ocupar la SV. Segundo, las prerrogativas y derechos de los ocupantes de la

---

<sup>156</sup> Pachano Simón. Democracia representativa y mecanismos de democracia directa y participativa. Internet: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/07396.pdf>. Acceso: jueves, 24 de octubre de 2013.

<sup>157</sup> *Ibíd.*

SV deben estar claramente definidos y delimitados por la normativa de los GADs. Tercero, la SV no puede constituirse en un espacio que promueva solamente una opinión, por ello, es preciso empoderar a la ciudadanía para que genere consensos luego de debates que confronten diversas posiciones. Cuarto, el ciudadano debe aprender a superar la dicotomía tradicional entre los asuntos públicos y los privados, asumiendo responsabilidad legal sobre sus actuaciones a nivel gubernamental. Quinto, la SV no es una modalidad de definición total de políticas, ni de planes de desarrollo local y, mucho menos, de modificación de la estructura político administrativo del GAD. Sexto, los ocupantes acreditados actúan con voz y voto durante un único tema previsto en el orden del día de las sesiones de los GADs. Y Séptimo, es necesario la reforma urgente del marco legal que cataloga a los ocupantes de la SV como representantes ciudadanos y les faculta votar en las decisiones que se toman en los GADs.

## Capítulo III

### **3. La silla vacía en los Gobiernos Autónomos Descentralizados.**

#### *3.1 Implementación, desarrollo e incidencia del mecanismo silla vacía en los Gobiernos Autónomos Descentralizados de los cantones de la provincia de Pichincha.*

En este capítulo se estudiará la implementación de la SV. Sólo de este modo se logrará conocer si este mecanismo tan innovador se está poniendo en práctica en la forma y modo en que se prevé en la Constitución y la Ley. Con este objetivo, he escogido, como muestra, los GADs de los ocho cantones de la provincia de Pichincha: Quito, Mejía, Cayambe, San Miguel de los Bancos, Pedro Vicente Maldonado, Puerto Quito, Pedro Moncayo y Rumiñahui. Averigüemos pues, si este dispositivo ha sido implementado, es decir, si cada GAD ha legislado de manera específica y si se han presentado solicitudes para ocupar la SV, para luego evidenciar el nivel de desarrollo e incidencia que ha tenido el mecanismo en los espacios públicos de gobierno local y en los sectores ciudadanos.

##### *3.1.1. La silla vacía en el Distrito Metropolitano de Quito.*

En Quito, la SV aún no se ha implementado a través de ninguna disposición. En consecuencia, tampoco se ha aplicado nunca. En efecto, todavía no existe un marco legal para su uso en el Concejo Municipal. Así lo ha manifestado el alcalde Augusto Barrera:

No se la usa (la silla vacía) porque la estructuración del marco legal de la silla vacía está inconclusa. Hemos sido pioneros de la participación ciudadana, de hecho la primera ordenanza del sistema de gestión participativa la presenté yo cuando estuve de concejal y he caminado en el proceso constituyente y el de regulación, pero aún así no se define el mecanismo de conformación de la silla vacía<sup>158</sup>.

Más allá de que esta afirmación evidencia que la administración seccional ha sido incapaz de generar un espacio idóneo para el desarrollo del mecanismo participativo, el burgomaestre recalca que:

Creo que no podemos caer en una especie de fetichismo participacionista (sic). Estoy abierto a la participación de los comerciantes, no al de políticos que son cuasi cadáveres que nunca en la vida fueron parte de ese grupo. Estoy seguro de que los dirigentes del MPD nunca habrán vendido en la calle, de hecho estoy convencido de que han lucrado de aquellos que venden en la calle<sup>159</sup>.

Es cierto, la SV no es más que una parte del sistema de gestión participativa. No obstante, el mecanismo es el punto de partida para la construcción de la participación ciudadana. Justamente, no se puede relativizar el incumplimiento de disposiciones constitucionales y legales debido a apreciaciones políticas que no cuentan con estudios científicos que las sustenten. Lo único que queda claro es que el GADMU del Distrito Metropolitano de Quito no se ha interesado en generar políticas participativas para la puesta en marcha de la SV.

### *3.1.2. La silla vacía en el cantón Mejía*

En el cantón Mejía, la Ordenanza que Regula el Sistema de Gestión Participativa Ciudadana, Rendición de Cuentas y Control Social del Cantón Mejía fue expedida el 17 de Enero de 2012. En ella, la SV está regulada, de modo sucinto, por los artículos 30, 31 y 32,

---

<sup>158</sup> Entrevista al Alcalde Augusto Barrera: “Ahora es el bien común el que organiza todas las decisiones en Quito”. Internet: <http://www.telegrafo.com.ec/noticias/quito/item/barrera-ahora-es-el-bien-comun-el-que-organiza-todas-las-decisiones-en-quito.html>. Acceso: lunes, 23 de diciembre de 2013.

<sup>159</sup> Ídem.

lo que confirma que el GADMU de Mejía ha expedido la regulación respectiva.

Entre lo más relevante de la norma, se pueden destacar varios aspectos. Primero, cualquier ciudadano o representante de una organización social puede ocupar la SV, siempre y cuando se acredite cuatro horas antes de la sesión en la que solicite participar<sup>160</sup>. Segundo, solo se acepta un solicitante por organización. Tercero, en el caso de haber varios solicitantes, se abre la posibilidad de realizar un sorteo para determinar al ocupante. Por otro lado, si se presentan posiciones distintas podrán coexistir varios ocupantes que solo pueden exponer sus argumentos pero sin el derecho a voto. Cuarto, se otorga la facultad al Alcalde para que, de oficio o por pedido de un concejal, suspenda el uso de la palabra del ocupante, si el mismo se desvía de su ponencia “con asuntos de índole política, religiosa o con afirmaciones o presunciones afrentosas que puedan afectar la honra del alcalde, las concejalas y concejales, de los servidores municipales o de otros funcionarios públicos”<sup>161</sup>. Quinto, se estipula expresamente que el ocupante no tiene derecho a dietas, ni remuneraciones. Sexto, se explicita que quienes tengan interés propio<sup>162</sup> no pueden ocupar la SV, pero “pero podrán solicitar y ser recibidos en comisión general para ser escuchados en forma previa a la decisión del Concejo Municipal”<sup>163</sup>. Y séptimo, la convocatoria a la sesión se realiza “cuarenta y ocho horas antes de la sesión, por medios de comunicación colectiva locales y cuando no fuere posible por fuerza mayor, serán publicadas en la página web de la institución y a través de impresos colocados en lugares visibles y de acceso público”<sup>164</sup>.

Lastimosamente, la incidencia de la SV en el GADMU de Mejía ha sido nula. No se ha presentado ninguna solicitud de acreditación para hacer uso de la SV, en consecuencia, el mecanismo participativo no se ha aplicado en ninguna ocasión. Así lo confirma el Dr. Cesar Pasquel Patiño, Secretario del Concejo del GADMU del Cantón Mejía:

---

<sup>160</sup> *Nb.* A pesar de que la Ordenanza no especifica la forma de acreditación, se colige, según lo establecido por el artículo 30 de dicha norma, que el interesado deberá realizar un pedido (tampoco se precisa si en forma oral o escrita) ante el Secretario General del Concejo Municipal.

<sup>161</sup> Ordenanza del Sistema de Gestión Participativa Ciudadana, Rendición de Cuentas y Control Social del Cantón Mejía, Machachi, 17 de enero de 2012.

<sup>162</sup> *Nb.* Quizás lo más correcto hubiese sido decir que quienes tengan interés directo y no representan a ninguna organización social.

<sup>163</sup> Ordenanza del Sistema de Gestión Participativa Ciudadana, Rendición de Cuentas y Control Social del Cantón Mejía, Machachi, 17 de enero de 2012.

<sup>164</sup> *Ídem.*

No se ha aplicado la silla vacía, a pesar de que hemos difundido la información sobre la Ordenanza respectiva a la ciudadanía para se haga uso de la misma, tanto en las sesiones del Concejo Municipal como del CONPLAME. Fundamentalmente, por dos razones: el desconocimiento de la ciudadanía o el hecho de que la misma se niegue a participar. Nuestra ordenanza es clara y estipula que las convocatorias a las sesiones del Concejo se tienen que hacer 48 horas antes de la sesión en la que quieran participar<sup>165</sup>.

Justamente, la Dirección de Gestión Estratégica y Fortalecimiento Institucional es quien realiza las convocatorias a todos los barrios del cantón, a las cooperativas y a las organizaciones de hecho y de derecho. Ciertamente, estas convocatorias han rendido mayor éxito para otros mecanismos participativos que para la SV.

Elena Cadena, Jefa de la Dirección de Gestión Estratégica y Fortalecimiento Institucional, señala que el trabajo municipal se ha enfocado en la gestión de mecanismos como los presupuestos participativos, los concejos de planificación, que se realizan tres veces al año, la asamblea de rendición de cuentas y la asamblea ciudadana, que se realizan anualmente. De hecho, más de la mitad de barrios registrados acudieron a la Asamblea ciudadana que se realizó a inicios de 2013. Desde el punto de vista normativo, el GADMU de Mejía cuenta con dos ordenanzas que regulan los derechos de participación: la Ordenanza Constitutiva del Consejo de Planificación del Cantón Mejía y la Ordenanza que regula el Sistema de Gestión Participativa Ciudadana, Rendición de Cuentas y Control Social<sup>166</sup>.

Sobre la SV, Elena Cadena apunta que el mecanismo no se ha desarrollado por dos factores. Primero, por el desconocimiento y el desinterés de la ciudadanía. Por tal razón, “desde entidades del gobierno central y municipal se han emprendido campañas de capacitación”<sup>167</sup>, acota Cadena. Segundo, porque durante este período (desde 2008 hasta 2013) ha sido difícil cambiar la mentalidad y la cultura de la ciudadanía en el cantón. Hoy por hoy, se trabaja en la formalización de las organizaciones sociales de hecho. Este es el punto de partida para empezar a informar a la gente sobre el alcance de la participación ciudadana.

---

<sup>165</sup> Doctor César Pasquel Patiño, Secretario del Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Mejía, entrevista personal, jueves, 31 de octubre de 2013.

<sup>166</sup> *Cfr.* Elena Cadena, Jefa de la Dirección de Gestión Estratégica y Fortalecimiento Institucional del GAD del cantón Mejía, entrevista personal, jueves, 31 de octubre de 2013.

<sup>167</sup> *Ídem.*

Ha costado bastante, existe un desinterés enraizado. Para la última Asamblea Ciudadana no se registró ninguna organización. De hecho, la ordenanza manda realizar la convocatoria para el registro de la Asamblea Ciudadana con cuatro días de anticipación. Nosotros lo hicimos ocho días antes, en los medios de comunicación y por medio de la convocatoria personal<sup>168</sup>.

A pesar de este hecho, la gestión municipal ha logrado la legalización y registro de un gran número de organizaciones sociales, directivas barriales cantones y directivas de barrios. Hasta el momento se encuentran registradas ochenta y un organizaciones sociales y alrededor de trescientos barrios<sup>169</sup>.

A pesar que estos primeros años han sido difíciles, Cadena comparte una sensación positiva: “en el futuro seguramente las organizaciones sociales se apoderarán de la silla vacía porque ya ha despertado la iniciativa en la gente para formar parte de espacios públicos”<sup>170</sup>. A pesar de que la SV no se ha solicitado formalmente, Cadena recuerda que un representante de la Casa de la Cultura Ecuatoriana solicitó participar en una sesión en el Concejo Municipal, frente a lo cual se le sugirió hacer uso de la SV. Sin embargo, no se acreditó y debido a aquello, no ocupó la SV pero participó con voz en la sesión del Concejo.

Finalmente, los funcionarios del GADMU de Mejía reclaman un acercamiento con el CPCCS. En efecto, se han requerido jornadas de capacitación pero hasta el momento la entidad antes citada aún no se pronuncia. Los que si se han manifestado han sido los funcionarios de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), quienes han participado en el proceso de desarrollo de la participación ciudadana con el GADMU de Mejía<sup>171</sup>. Dentro de este contexto, más allá del análisis normativo de la Ordenanza, resulta estéril cualquier acercamiento a un mecanismo que aún aparece desierto.

### *3.1.3 La silla vacía en el cantón Cayambe*

---

<sup>168</sup> Ídem.

<sup>169</sup> Ídem.

<sup>170</sup> Ídem.

<sup>171</sup> Ídem.

Al igual que en Mejía, el GADMU de Cayambe cuenta con la Ordenanza que regula el Sistema de Participación, misma que norma la SV. La Licenciada Cristina Chimarro, Secretaria del Concejo Municipal explica que “se establecieron los procedimientos para la silla vacía desde la expedición del COOTAD en 2010 y la Ordenanza en 2011”<sup>172</sup>.

En primer término, cabe resaltar que, según dicha Ordenanza, la solicitud para ocupar la SV debe provenir de instancias de participación ciudadana y de organizaciones sociales legalmente constituidas, para luego ser calificada por la Secretaría del Concejo Cantonal y notificada de inmediato al delegado<sup>173</sup>. En efecto, se precisa que:

En las asambleas cantonales, barrios, comunidades, ONG, 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<sup>174</sup>.

Pese a lo señalado, Chimarro señala que, en virtud del artículo 95 de la Constitución<sup>175</sup>, la participación en la SV se pudo realizar tanto individual y como colectivamente.

Por eso se dio paso a los que no vinieron como representantes de organizaciones sociales. Los concejales me llamaron la atención, está claro que la Ordenanza dice que participarán solo representantes de asociaciones legalmente constituidas pero esa disposición va en contra de la norma constitucional<sup>176</sup>.

Sobre el procedimiento de difusión de los temas que se tratarán en las sesiones del Concejo, la funcionaria puntualiza:

---

<sup>172</sup> Licenciada Cristina Chimarro, Secretaria del Concejo Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Cayambe, entrevista personal, miércoles, 6 de noviembre de 2013.

<sup>173</sup> *Cfr.* Artículo 24 de la Ordenanza de Participación Ciudadana del Cantón Cayambe, Cayambe, 10 de agosto de 2011.

<sup>174</sup> Ídem.

<sup>175</sup> *Nb.* El artículo citado manifiesta que: las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán 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 y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. (el subrayado es mío)

<sup>176</sup> Cristina Chimarro, Secretaria del Concejo Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Cayambe, entrevista personal, miércoles 6 de noviembre de 2013.

La convocatoria se la publica en la página web y también en la puerta de la sala de sesiones, de acuerdo al tema, mínimo cuarenta y ocho horas. Además las comisiones municipales ya sean de ambiente, de planificación o de organizaciones sociales convocan a la ciudadanía para el punto en las sesiones en el que vayan actuar. Así, la ciudadanía se informa antes de que los temas pasen al Concejo Municipal. Cuando no se convocó, con este margen de anticipación, los primeros en llamarnos la atención fueron los Concejales<sup>177</sup>.

En otro orden de cosas, Chimarro informa que nunca se ha negado ninguna solicitud a la SV. Tampoco se han presentado dos solicitantes que pidan hacer uso del mecanismo para defender posiciones distintas. Más allá de que las disposiciones de la Ordenanza no han sido íntegramente obedecidas, Chimarro señala que:

Queremos normar en una reforma de Ordenanza (de Participación Ciudadana) lo que sucedería si hay una disputa entre posiciones, qué persona participa con voto. Proponemos que se espere diez minutos para llegar a un acuerdo si no participan solo con voz, tal como indica la ley de participación ciudadana<sup>178</sup>.

La funcionaria también expresa su satisfacción por la implementación y el desarrollo de este espacio participativo en el seno del Concejo municipal.

Lo calificaría como un espacio bueno para que la ciudadanía pueda interactuar con las autoridades que nosotros mismos elegimos y, de tal manera, poder ser responsables por la toma de decisiones públicas dentro del cantón. No solo podemos ser meros espectadores sino que podemos ser artífices de las decisiones a nivel cantonal<sup>179</sup>.

Sobre la puesta en marcha del mecanismo, cabe advertir que la SV se ocupó por primera vez en julio de 2011, antes de la aprobación y de la sanción por parte del Alcalde de la Ordenanza que Regula el Sistema de Participación Ciudadana<sup>180</sup>.

Hasta la actualidad, solamente cuatro personas han solicitado y ocupado la SV, todas ellas durante el año 2011. Dos de ellas se han acreditado como representantes de organizaciones de hecho y de derecho y las otras dos han acudido por sus propios derechos. En este punto resulta conveniente analizar cualitativamente los cuatro casos

---

<sup>177</sup> Ídem.

<sup>178</sup> Ídem.

<sup>179</sup> Ídem.

<sup>180</sup> *Nb.* Efectivamente, dicha Ordenanza no fue aprobada hasta el 10 de agosto de 2011. Esto muestra que, pese a no existir una norma específica, legislada por el GADMU de Cayambe, la SV se llevó a cabo siguiendo las disposiciones de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

puntuales en los que se ocupó el mecanismo.

El primer caso data del 29 de julio de 2011. El primer ciudadano en hacer uso de la SV en el GADMU fue el ingeniero Germán Rico. El ciudadano ocupó el curul, luego de que su solicitud para participar en el primer debate del proyecto de Ordenanza de Participación Ciudadana fuese aprobada por el Alcalde. Todo ello, a pesar de que Rico no representaba formalmente a ninguna organización social. Ya en el debate, el ocupante mostró su inconformidad con el proyecto de ordenanza y propuso la creación de una comisión para que se realice un informe sobre la participación ciudadana en el cantón. La Corporación Edilicia aprobó la moción unánimemente<sup>181</sup>. En efecto, el Concejo procedió a formar tal comisión conforme a lo propuesto por Rico. Además, el proyecto para segundo debate recogió las observaciones de esta comisión<sup>182</sup>. En este sentido, se puede concluir que la propuesta ciudadana tuvo plena incidencia dentro de la gestión municipal. Como se mencionó, es curioso que el mecanismo se desarrollase incluso antes de la vigencia legal de la Ordenanza que lo normara.

La segunda vez que se ocupó el mecanismo fue el 31 de agosto de 2011. El señor Wilson Luna solicitó ocupar la SV para apoyar la declaratoria en emergencia del Patronato del cantón. Justamente, los funcionarios de tal institución se encontraban impagos, no se habían cumplido contratos con proveedores de la entidad y la presidenta del Patronato había presentado la renuncia de su cargo<sup>183</sup>. Este contexto causó la paralización del servicio que tal institución brindaba a los niños del cantón.

Sobre el ocupante, Wilson Luna, cabe puntualizar que, a pesar de no haberse acreditado como representante de ninguna organización social, como él mismo reconoció: “si bien es cierto yo no tengo ningún niño en el Patronato, no es menos cierto que yo lucho por Cayambe, de alguna manera lucho por el pleno derecho de todos los cayambeños que han sido parte del Patronato”<sup>184</sup>. Durante la sesión municipal, los padres de niños que reciben servicios por parte del Patronato se mostraron a favor de la posición de Luna. Por

---

<sup>181</sup> *Cfr.* Acta N. 37 SG-CM-GMC-11 de la Sesión Ordinaria del Concejo cantonal de Cayambe de 29 de julio de 2011. Cayambe, 29 de julio de 2011.

<sup>182</sup> *Cfr.* Ídem.

<sup>183</sup> *Cfr.* Acta N. 45 SG-CM-GMC-2011 de la Sesión Ordinaria del Concejo cantonal de Cayambe de 31 de agosto de 2011. Cayambe, 31 de agosto de 2011.

<sup>184</sup> Ídem.

ejemplo, Iván Barrera acotó: “nuestros hijos necesitan atención, y vamos a estar , a través del compañero Wilson Luna, que en este momento está ocupando la silla vacía, pendientes de esta sesión porque las decisiones tienen que transparentarse”<sup>185</sup>.

Posteriormente, en vista de la presión ejercida tanto por parte de los trabajadores del Patronato, como de los padres de familia, el concejal Néstor Neppas mocionó que se declare en emergencia a todo el cantón, especificando “que se inicie la cuestión emergente por el Patronato Municipal, por cuanto existe justificativos”<sup>186</sup>. Finalmente, tal propuesta fue aprobada unánimemente por la Corporación Edilicia.

La tercera ocasión en la que se ocupó la SV fue durante la sesión de 1 de diciembre de 2011. El coronel Washington Flores, en calidad de Presidente de la Junta Parroquial de Ayora, solicitó participar para referirse a la aprobación de la reforma a la Ordenanza de creación de la parroquia rural de “San José de Ayora”<sup>187</sup>. Durante el tratamiento de este tema, los concejales y el Alcalde se manifestaron y votaron unánimemente a favor de la creación de la parroquia rural antes mencionada. Luego, Flores se pronunció felicitando a las autoridades por la creación de la parroquia:

Con esta decisión, se cierra un capítulo de largas horas de espera en las antesalas públicas, de incansables viajes para pedir de favor lo que nos corresponde por derecho, pretendemos que hoy queden sepultados los centenares de páginas y papeles, que han rodado por escritorios y archivos, tejiendo la telaraña de la impavidez y la sin razón... agradezco el espacio democrático que se me otorga, para dejar escuchar mi voz, la que me permite expresar mi voto a favor<sup>188</sup>.

La SV fue ocupada por última vez el 15 de diciembre de 2011. Oswaldo Quinatoa y Luis Lechón, Presidente y Gerente, respectivamente, de la compañía de transporte “24 de Junio”, quienes solicitaron hacer uso del mecanismo para tratar el tema sobre la red vial Santo Domingo-La Chimba. Cosa curiosa, el representante de dicha compañía, el señor Jaime Alvear, también participó de la sesión sin haber sido acreditado previamente. Es más, el Alcalde manifestó en medio de la sesión de Concejo: “que conste en actas que el

---

<sup>185</sup> Ídem.

<sup>186</sup> Ídem.

<sup>187</sup> Oficio que da trámite al pedido número N. 13461. Cayambe, 25 de noviembre de 2011.

<sup>188</sup> Acta No. 66 SG-GMC-11 de la sesión ordinaria del Concejo Cantonal de Cayambe de 11 de diciembre de 2011. Cayambe, 11 de diciembre de 2011.

señor Jaime hizo uso de la silla vacía”<sup>189</sup>, es decir, a pedido de la autoridad se evade todo el trámite previo para hacer uso del mecanismo. La sesión se desarrolló en un contexto hostil. Por una parte, el Alcalde manifestó que había solicitado inútilmente ante el Consejo Provincial de Pichincha la repavimentación de la vía, del otro lado, los representantes de la compañía arguyeron que de ser necesario paralizarían el cantón para exigir el cumplimiento de sus peticiones:

Tendremos que paralizar, tomarnos el municipio y algunas otras instituciones y hacer oír nuestra voz de propuesta porque lamentablemente es como nos escuchan y de alguna manera así lograremos algo (...) esta lucha no termina aquí y vamos a seguir hasta conseguir nuestros objetivos<sup>190</sup>.

Luego de reclamos, por parte de las autoridades, y de explicaciones que no convencieron a los ocupantes de la SV, el concejal Edwin Guamaní propuso que:

Ante la negativa del Gobierno provincial, la Administración Municipal se encargará de realizar las gestiones necesarias para proporcionar las volquetas, las cargadoras y de (sic) la adquisición del material para la pavimentación. Estos trámites se realizarán en un plazo de ocho días, con la condición de que los transportistas y las comunidades presten mano de obra para realizar los trabajos<sup>191</sup>.

Finalmente, dicha moción fue aprobada unánimemente, incluido el voto de los ocupantes de la SV, Oswaldo Quinatoa y Luis Lechón.

Desde entonces la SV ha quedado desierta debido a la falta de solicitudes ciudadanas. Chimarro apunta que en los cuatro casos se ha percibido que los ciudadanos solicitaron acceder al mecanismo totalmente informados sobre los puntos en los que querían participar.

Ellos ya sabían a lo que venían. También conocían la responsabilidad que les acarrea votar. El representante que defendía la ruralización estaba convencido de su posición, los transportistas manifestaron necesidades que ellos tienen porque sufren los inconvenientes con la vía. De igual manera, el representante que actuó en el tema de participación ciudadana conocía mucho del tema. Quién más que ellos para discutir esos temas<sup>192</sup>.

---

<sup>189</sup> Acta No. 68 SG-GMC-11 de la sesión ordinaria del Concejo Cantonal de Cayambe de 15 de diciembre de 2011. Cayambe, 15 de diciembre de 2011.

<sup>190</sup> Ídem.

<sup>191</sup> Ídem.

<sup>192</sup> Ídem

Frente a la puesta en marcha del mecanismo, se concluyen dos cosas. Primero, cualitativamente, las propuestas de los ocupantes de la SV en el GADMU de Cayambe ha tenido el cien por ciento de aceptación. Así pues, en todos los casos, la moción de los concejales ha sido influenciada por la posición de los ocupantes del mecanismo, obligando a las autoridades a tomar en cuenta los intereses de ciertos sectores ciudadanos para desarrollar su gestión municipal.

Por otro lado, el mecanismo se ocupó solamente en cuatro sesiones, todas entre julio y diciembre de 2011. De ahí en más, la SV no se ha vuelto a ocupar. Ante este hecho, Chimarro señala:

Considero que ha sido poca la participación, considero que aún falta difundir la información para acabar con el desconocimiento de la ciudadanía. No le atribuyo este problema a la apatía sino al desconocimiento. Si se va a tratar un tema que les afecta seguramente la gente querrá participar más allá de la responsabilidad<sup>193</sup>.

En efecto, desde un enfoque cuantitativo, el panorama de la SV no resulta muy alentador, teniendo en cuenta que la SV se ha ocupado solamente en cuatro de 123 sesiones del Concejo Municipal entre julio de 2011 y noviembre de 2013.

#### *3.1.4 La silla vacía en el cantón San Miguel de los Bancos*

El GADMU de San Miguel de los Bancos expidió, el 6 de octubre de 2011, la Ordenanza que Norma la Participación Ciudadana y Cogestión de los Presupuestos Participativos del cantón de San Miguel de los Bancos, norma legal que contiene disposiciones relativas a la SV.

Sobre dicha Ordenanza, se destacan varios puntos. Primero, el ciudadano que desee ocupar el mecanismo debe estar domiciliado en el cantón y ser parte del padrón electoral del mismo, es decir, se instituye una limitación para quienes deseen participar. Segundo, los ocupantes pueden ser representantes ciudadanos nombrados en la Asamblea cantonal o personas ajenas a cualquier tipo de organización social interesadas en temas específicos.

---

<sup>193</sup> Ídem.

Tercero, aquellos que deseen ocupar la SV deben inscribirse ante la Coordinación Técnica de Participación Ciudadana, al menos setenta y dos horas antes de la fecha de la sesión, y presentar un resumen escrito de su ponencia. Cuarto, no pueden hacer uso de la SV quienes no estén al día en sus obligaciones tributarias con la municipalidad del cantón y con las instituciones del sector público. Quinto, la notificación de aceptación o negación se comunica al petitionerario luego de cuarenta y ocho horas de su inscripción. Sexto, en el caso de existir más solicitantes, la Coordinación Técnica de Participación Ciudadana propiciará un espacio de diálogo y concertación para definir al ponente, caso contrario se escuchará a los dos sin derecho al voto<sup>194</sup>.

A pesar de que se cuenta con una norma específica, en San Miguel de los Bancos, la SV no se ha ocupado nunca, ni tampoco se han receptado solicitudes por parte de la ciudadanía para ocuparla. Así lo indica la Licenciada Carmen Ortega, Secretaria General del Gobierno Municipal del cantón San Miguel de los Bancos, “sí, contamos con una ordenanza. Se la ha hecho pública en la Asamblea Cantonal y se la ha difundido en el cantón, pero no se ha acercado nadie a inscribirse”<sup>195</sup>.

Carmen Ortega señala que dos causas que han determinado la poca participación ciudadana en el mecanismo discutido. “Primero, el desconocimiento de la ciudadanía. Por otro lado, la gente pasa ocupada en sus labores diarias y no le interesa mucho los asuntos públicos”<sup>196</sup>.

En contrapartida, la funcionaria puntualiza:

Por parte del Alcalde y de los Concejales ha existido la predisposición para que se ocupe la silla vacía, pero no ha habido la respuesta ciudadana, es decir, el interés y el deseo de participar. Hay que dejar en claro que las sesiones del Concejo son públicas y las personas que quieren participar en una sesión son atendidas en comisiones. También hemos realizado una audiencia pública al año<sup>197</sup>.

---

<sup>194</sup> *Cfr.* Artículos 21, 22, 23 y 24 de la Ordenanza que Norma la Participación Ciudadana y Cogestión de los Presupuestos Participativos del cantón de San Miguel de los Bancos. San Miguel de los Bancos, 6 de octubre de 2011.

<sup>195</sup> Licenciada Carmen Ortega, Secretaria General del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal del cantón San Miguel de los Bancos, entrevista personal, jueves 7 de noviembre de 2013.

<sup>196</sup> *Ídem.*

<sup>197</sup> *Ídem.*

Finalmente, se puede concluir que se ha implementado la SV pero no se ha evidenciado ninguna participación de las personas en ella. Este hecho no se debe a la limitación de los derechos de participación. Más bien, la causa fundamental es el poco interés de la ciudadanía y de las autoridades.

### *3.1.5 La silla vacía en el cantón Puerto Quito*

En el GADMU de Puerto Quito, la Ordenanza de Conformación del Sistema de Participación Ciudadana del Cantón Puerto Quito, norma que regula la SV, fue sancionada por el Alcalde el 27 de julio de 2011. Justamente, el Procurador Síndico de este Municipio, el doctor Johmson Gómez señala: “fuimos uno de los primeros municipios en implementar el Sistema de Participación Ciudadana. La silla vacía se desarrolla, nosotros la hemos implementado y existe la normativa pertinente”<sup>198</sup>.

Hoy por hoy, la Ordenanza prevé el sistema de elección de ciudadanos para ocupar la SV de la siguiente manera:

Las personas que ocuparán la silla vacía serán primeramente elegidas en las asambleas sectoriales en los 4 sectores geográficos identificados (Simón Bolívar, la Abundancia, Santa Marianita y el sector urbano), un/a principal y un/a alterna, 2 por sector total 8 de los cuales al menos el 50% serán mujeres, los cuales se convierten en candidatos cantonales, los cuales serán elegidos a ocupar la silla vacía en la Asamblea Cantonal. El que obtenga el mayor número de votos será el representante ganador y el que le siga el alterno sea de cualquier sector, preservando los principios de género. Durarán en sus funciones 1 año, pudiendo ser reelectos una sola vez. Los representantes a los temas de Comisión de mesa, Planificación y presupuesto, Participación e Igualdad de Género se elegirán entre los representantes elegidos para las diferentes instancias de participación ciudadana. Los representantes a la silla vacía para otros temas serán designados por el directorio de la Asamblea Cantonal, quienes acreditarán su participación con 48 horas de anticipación a la sesión de concejo<sup>199</sup>.

En torno a la acreditación para ocupar la SV, la Ordenanza dispone que se la realizará presentado el acta de la Asamblea Cantonal en la cual se designó al representante,

---

<sup>198</sup> Doctor Johmson Gómez, Procurador Síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Puerto Quito, entrevista persona, 7 de noviembre de 2013.

<sup>199</sup> Ordenanza de Conformación del Sistema de Participación Ciudadana del Cantón Puerto Quito. Puerto Quito, 25 de abril de 2011.

misma a la que se adjuntará una copia de la cédula de ciudadanía y del certificado de votación. Estos documentos se presentarán en la Secretaría General del GAD de Puerto de Quito<sup>200</sup>.

Además, quedan excluidos de este sistema de elección para ocupar la SV quienes tengan contratos con el GAD de Puerto Quito, quienes adeuden pensiones alimenticias, los servidores públicos de libre nombramiento y remoción, y quienes tengan parentesco hasta tercer grado de consanguinidad y hasta segundo grado de afinidad con las autoridades municipales<sup>201</sup>.

En cuanto al monitoreo del mecanismo participativo, cabe indicar que no se lleva un registro específico, más allá de las actas que dan fe de lo ocurrido en las sesiones del Concejo.

Ya en la realidad, este sistema se cumplió y funcionó parcialmente. Al respecto Gómez aclara que si bien se realizaba la convocatoria a los delegados según los temas que se iban a tratar en la sesión<sup>202</sup>, los delegados empezaron a desinteresarse y su participación fue decayendo<sup>203</sup>. Tal es así, que desde mayo de 2013 no se ha presentado ningún delegado para ocupar la SV en las sesiones del Concejo<sup>204</sup>.

El delegado para la silla vacía ocupa un cargo ad honorem que no percibe ninguna remuneración pero que tiene responsabilidad en el momento del voto. Al verse en estas circunstancias, los delegados dejaron de venir, vino una sola persona que representaba a la ciudadanía en todos los temas. Posteriormente, él dejó de venir porque comprendió que no es obligatorio y que no iba a percibir remuneración alguna. Generalmente se piensa, -si tengo una alta responsabilidad y no gano nada, entonces no me comprometo-<sup>205</sup>.

---

<sup>200</sup> Ídem.

<sup>201</sup> Cfr. Ídem.

<sup>202</sup> Nb. La Ordenanza identifica doce temas: a) ambiente- ecológico, b) turismo, c) agropecuaria y vialidad, d) salud, e) educación, cultura, identidad y deportes, f) artesanías, g) niñez, adolescencia y juventud, h) personas con discapacidad y adultos mayores, i) comisión de mesa, j) planificación y presupuesto, k) participación, l) igualdad de género.

<sup>203</sup> Nb. La silla vacía, hoy en día, no se ocupa. Justamente, el abogado Joel Viteri, Secretario General del Concejo Municipal, advierte que durante sus tres meses de funciones no ha asistido ninguno de los delegados, ni se han presentado solicitudes para hacer uso del dispositivo participativo.

<sup>204</sup> Cfr. Doctor Johnson Gómez, Procurador Síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Puerto Quito, entrevista personal, 7 de noviembre de 2013.

<sup>205</sup> Ídem.

Además, Gómez manifiesta que el mecanismo ha sido mal concebido. Por ello, el GADMU está trabajando en el proyecto de reforma a la Ordenanza antes mencionada. Sobre los cambios que se pretenden implementar, el funcionario comenta:

Se convocaba a una persona elegida por la Asamblea Cantonal, según determinados temas. Fueron elegidos varios delegados pero la concepción real de la silla vacía no es esa. Quien quiera participar debería hacer una petición y, potencialmente, podría participar, siendo o no delegado. Caso contrario, solo ciertos representantes podrían hacer uso de la silla vacía y se limitaría el derecho de participación. Cualquier ciudadano debería poder participar, solo necesita hacer la petición y, si se ha cumplido con la formalidad legal, tiene que acceder al mecanismo<sup>206</sup>.

Justamente, Gómez analiza que el enfoque debe cambiar. “Hoy se convoca al delegado, cuando lo que se tiene que hacer es receptor solicitudes por parte de todos los interesados y no solamente de delegados”<sup>207</sup>. No es legítimo que en una asamblea de ciento veinte personas, aproximadamente, se elijan a representantes que monopolicen o corporativicen los derechos de participación. Es este el sentido en el que se prevé al mecanismo en el proyecto de reforma de la Ordenanza. En tal efecto, se elimina el sistema de elección de representantes por medio de la Asamblea Cantonal y se instituye el siguiente procedimiento:

El/la interesado/a en ocupar la silla vacía solicitará por escrito o de manera verbal, anticipadamente a la fecha y hora de la sesión, la misma que no podrá ser menor a 24 horas, en la solicitud señalará el punto del orden del día en el cual tenga interés de participar. La solicitud estará dirigida a la primera autoridad del Gobierno Autónomo Descentralizado Cantonal. En caso de que la petición ciudadana sea de forma verbal, el Secretario o Secretaria del Concejo Municipal la receptorá y elevará a solicitud escrita, debiendo imprimir la huella digital del peticionario. Para la verificación de lo establecido, el Secretario del GAD Cantonal entregará el formulario creado para el efecto, mismo que deberá ser gratuito<sup>208</sup>.

En cuanto al funcionamiento de la SV, vale indicar que la misma fue ocupada incluso antes de la expedición de la Ordenanza de Conformación del Sistema de Participación Ciudadana<sup>209</sup>.

---

<sup>206</sup> Ídem.

<sup>207</sup> Ídem.

<sup>208</sup> Proyecto de Ordenanza que Regula el Sistema de Participación Ciudadana y Control Social: Reforma a la Ordenanza de Conformación del Sistema de Participación Ciudadana del Cantón Puerto Quito. Puerto Quito, 7 de noviembre de 2013.

<sup>209</sup> *Nb.* Como anotamos anteriormente, dicha Ordenanza fue sancionada el 27 de julio de 2011. No obstante, la silla vacía fue ocupada en varias sesiones del Concejo Municipal desde el 15 de abril de 2011. Casi tres meses antes de la vigencia legal de la Ordenanza. En efecto, la primera SV fue

Es menester entonces, analizar las actas para conocer el desarrollo y la incidencia de la SV, desde abril 2011 hasta el 2 de mayo de 2013, fecha en la cual el mecanismo fue ocupado por última ocasión. En adición, se debe evidenciar una brecha temporal entre el 11 de mayo hasta el 16 de junio de 2011, en la que la SV permaneció desierta.

Pese a que la normativa del cantón regula la participación de doce delegados, más sus suplentes, en total veinticuatro ciudadanos, durante 2011, solo siete de ellos actuaron en las sesiones del Concejo Cantonal. Blanca Sánchez, delegada para tratar temas ambientales y ecológicos, ocupó la SV para referirse cuatro tópicos, en tres de esas ocasiones no ejerció su voto y en una de ellas se sumó a la decisión unánime de los concejales. Además, habiendo sido convocada, se ausentó una vez. René Zambrano, delegado en temas de deporte, educación, cultura y arte, votó en siete ocasiones y se ausentó de la sesión a la que fue convocado una vez. Rommel Jumbo, delegado para tratar temas concernientes a la participación ciudadana, se presentó cada vez que fue convocado, votó cuatro veces. Por su parte, Máximo Quiñonez, representante de la SV por el tema de planificación y presupuesto, actuó un total de quince ocasiones, dos de ellas sin votar. Eduardo Cobos, en calidad de suplente de Quiñonez, votó y actuó tres veces. Antonio Cevallos, delegado en temas de salud solo votó una vez. Raúl Vélez, delegado en tema agropecuarios y viales, votó tres en tres ocasiones y faltó dos.

De la revisión de este primer periodo se pueden resaltar varios aspectos. Primero, resulta curioso que el único voto razonado por parte de los delegados se haya dado durante la discusión sobre las fiestas del cantón<sup>210</sup>. Segundo, durante esta primera etapa, ningún representante acudió a ocupar la SV en nueve sesiones<sup>211</sup>. Tercero, ninguno de los delegados se opuso a las decisiones de los concejales y de la Alcaldesa. Más allá de presentar observaciones menores, todos sumaron su voto a la unanimidad. Finalmente, se constata una situación evidentemente ilegal. De manera inaudita e ilegal, se cuentan dos

---

ocupada en el GAD de Puerto Quito el 15 de abril de 2011 por el señor René Zambrano, delegado de la ciudadanía en temas de educación, quien participa de esta sesión, “en un hecho histórico como representante de la ciudadanía”<sup>209</sup>, votando a favor de la suscripción del convenio entre el GAD y el Ministerio de Educación para la entrega de útiles escolares y material didáctico a las escuelas y establecimientos educativos del cantón.

<sup>210</sup> Acta N° 37 de la Sesión Ordinaria de Concejo del día lunes 5 de septiembre de 2011-Período: Agosto Del Año 2009-Mayo Del Año 2014. Puerto Quito, 5 de septiembre de 2011.

<sup>211</sup> *Nb.* Ver actas de las sesiones ordinarios número: 43, 44, 48, 49, 51, 52, 53, 54 y 55.

votos por parte de dos representantes de la SV en un mismo tema<sup>212</sup>.

En 2012, el panorama se agrava, tan solo participaron dos delegados. Por una parte, Máximo Quiñonez, en calidad de delegado general para tratar cualquier tema, actuó en cuarenta y nueve ocasiones, tres de ellas sin ejercer su voto. También se presentó Marlene Porro, representante de la SV designada por la ciudadanía en el tema de niñez, adolescencia y juventud, en una ocasión sin derecho a voto debido a su edad. Se puede destacar una semejanza respecto de la actuación de delegados en 2011, los dos ocupantes votaron a favor de decisiones unánimes del Concejo. Adicionalmente, durante veinte sesiones, el mecanismo permaneció desierto.

Este contexto no pasó desapercibido. De hecho, grupos ciudadanos, encabezados por Fabián Pita, manifestaron que “se tiene problema con los señores representantes de la silla vacía, pues no acuden a las sesiones y a veces por su inasistencia se suspende las sesiones”<sup>213</sup>, frente a lo cual se propuso reformar la Ordenanza. En tal efecto, se planteó el conocimiento, análisis y resolución en segundo debate de la reforma a la Ordenanza de Conformación del Sistema de Participación Ciudadana. Lastimosamente, se suspendió el tratamiento de esta reforma, arguyendo la carencia de una estructura de coordinadores de la participación ciudadana<sup>214</sup>.

Para el 2013, la situación empeoró aún más. Eduardo Cobos, participó en diez ocasiones, seis de ellas en una misma sesión, todas con voto<sup>215</sup>. Por su parte, Marlene Yáñez actuó en dos temas. En el primer tema, Yáñez fue la primera y única delegada en salvar su voto<sup>216</sup>, y en el segundo, se sumó a la unanimidad. A partir del mes de mayo, los delegados siempre se han ausentado.

---

<sup>212</sup> Acta N° 54 de la Sesión Ordinaria de Concejo del día miércoles 28 de diciembre de 2011-Período: Agosto del Año 2009-Mayo Del Año 2014. Puerto Quito, 28 de diciembre de 2011. Tratando el séptimo punto se receptan dos votos de los representantes de la silla vacía Cobos y Quiñonez con el fin de aprobar la Ordenanza del Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial del cantón.

<sup>213</sup> Acta N° 26 de la Sesión Ordinaria de Concejo del día 26 de junio de 2012-Período: Agosto del Año 2009-Mayo Del Año 2014. Puerto Quito, 26 de junio de 2012.

<sup>214</sup> Acta N° 49 de la Sesión Ordinaria de Concejo del día 14 de noviembre de 2012-Período: Agosto del Año 2009-Mayo Del Año 2014. Puerto Quito, 14 de noviembre de 2012.

<sup>215</sup> Acta N° 5 de la Sesión Ordinaria de Concejo del día 7 de febrero de 2013-Período: Agosto Del Año 2009-Mayo del Año 2014. Puerto Quito, 7 de febrero de 2013.

<sup>216</sup> *Nb.* Marlene Yanez salva su voto, pese a eso se suspende la reforma Ordenanza de Participación Ciudadana.

De acuerdo a su experiencia profesional, Gómez replica que:

Como en cualquier sistema, lo novedoso genera incertidumbre y curiosidad. Al principio, todo el mundo quería acceder a conocer la gestión municipal y a tomar decisiones dentro de la misma. Pero, lamentablemente, luego la gente se desmotiva. Sobretudo porque no se tiene ninguna remuneración. Si la gente adquiere responsabilidades espera recibir alguna retribución. Generalmente, hay personas que no tienen trabajo, o tienen trabajo y lo tienen que dejar para participar. Hoy en día nadie presenta solicitudes<sup>217</sup>.

Finalmente, se puede concluir que tanto la normativa incorrectamente diseñada, así como un espíritu participativo efímero, que no logró calar hondo en la ciudadanía, fueron las principales causas para que la SV ya no se siga aplicando. Este desencanto político ya se ha vuelto costumbre y, tanto los funcionarios como los ciudadanos, parecen haber asimilado el deterioro del mecanismo participativo perfectamente. En fin, quizás estos factores no sean los más graves. Lo cierto es que, frente a un modelo que exige cambios estructurales urgentes, en el Concejo Municipal, en varias ocasiones se ha discutido el proyecto de reforma de la Ordenanza de Participación Ciudadana, sin éxito<sup>218</sup>.

### *3.1.6. La silla vacía en el cantón Pedro Vicente Maldonado*

En Pedro Vicente Maldonado, la SV está normada por la Ordenanza que regula el Derecho de Participación Ciudadana en las Sesiones del Concejo Municipal del Cantón Pedro Vicente Maldonado a través del Mecanismo de la Silla Vacía<sup>219</sup>. Como pasa en Pedro Moncayo, en el GADMU de Pedro Vicente Maldonado, la Ordenanza regula exclusivamente a la SV. Más allá de este hecho, Carlos Chacón Arteaga, Secretario General del GAD, indica que la implementación del mecanismo se dio gracias a la ayuda de la Fundación Esquel y de la FLACSO.

---

<sup>217</sup> Doctor Johnson Gómez, Procurador Síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Puerto Quito, entrevista personal, 7 de noviembre de 2013.

<sup>218</sup> *Nb.* En todas las ocasiones que se ha mocionado la reforma de la Ordenanza de Participación Ciudadana, los concejales han suspendido el debate.

<sup>219</sup> *Nb.* Inicialmente la silla vacía fue regulada por la Ordenanza Reformativa No. 11-2011-CMPVM de 28 de octubre de 2011, después reformada por la Ordenanza que regula el Derecho de Participación Ciudadana en las Sesiones del Concejo Municipal del Cantón Pedro Vicente Maldonado a través del Mecanismo de la Silla Vacía, No. 08-2012-CMPVM de 10 de febrero de 2012.

Al inicio, señala Chacón, el panorama era muy complicado por diversos factores.

La silla vacía es un mecanismo nuevo, cuya implementación es muy dificultosa, a pesar de que hubo delegados del Municipio que participaron en capacitaciones, cursos y seminarios nacionales e internacionales. No se trata de simple teoría. No todos los municipios tienen el mismo nivel de preparación, de conocimiento o de participación<sup>220</sup>.

Pese a estos obstáculos, se diseñaron planes y se generaron políticas participativas para el GAD, primordialmente, gracias al apoyo de las entidades antes mencionadas.

Cuando se discutieron estos temas, se elaboraron mesas temáticas y comenzamos el proceso de selección de ciudadanos a través de la Asamblea Cantonal Ciudadana que también es un medio de participación ciudadana. Antes inclusive de la expedición de la Ordenanza respectiva, en estas mesas se discutió todo el Sistema de Participación Ciudadana<sup>221</sup>.

En efecto, a partir de las guías metodológicas proporcionadas, se estableció un procedimiento de elección de ocupantes de la SV, que posteriormente sería regulado por el artículo 16 de la Ordenanza. Los delegados, principales y suplentes, fueron elegidos, según ocho ejes temáticos: socio-cultural, ecológico-territorial, físico-espacial, económico-productivo, político-administrativo, seguridad-riesgos, derechos-grupos y salud, para un periodo de dos años. Todo esto se dio en la Asamblea Cantonal de 9 de abril de 2011<sup>222</sup>.

A pesar de que este sistema de elección de ocupantes, contenido en los artículos 7 y 16 de la Ordenanza, solo le otorga el derecho de ocupar la SV a quienes resulten elegidos en las Asambleas Cantonales, para Chacón los derechos de participación de los ciudadanos no se han limitado<sup>223</sup>. Si bien no se reconoce el derecho de cualquier ciudadano de hacer uso de la SV, es verdad que se reconoce el derecho individual de participar en la elección de representantes en las distintas asambleas. También habría que anotar que este sistema propicia la monopolización de la participación, por parte de ciertos sectores. Así pues, en el caso de Pedro Vicente Maldonado, solo dieciséis personas están facultadas para ocupar

---

<sup>220</sup> Abogado Carlos Chacón, Secretario General del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Pedro Vicente Maldonado, entrevista personal, 7 de noviembre de 2013.

<sup>221</sup> Ídem.

<sup>222</sup> Cfr. Acta No. 04-2011-SCPC, Asamblea Cantonal Ciudadana de Elección de los Representantes de la Ciudadanía. Pedro Vicente Maldonado, 9 de abril de 2011.

<sup>223</sup> Nb. El artículo 7 de la Ordenanza dispone que la ciudadanía de forma individual y colectiva a través de las instancias participativas determinarán mediante elección personal y secreta la o las personas que participarán (en la silla vacía) en las sesiones del Concejo Municipal (...).

la SV. Frente a este problema, el funcionario arguye:

No puede venir cualquiera a solicitar la silla vacía. Estamos conscientes de que la participación se ejerce tanto de modo colectivo e individual. Pero, el problema principal es la poca participación por parte de la gente. Le garantizo que si no tuviéramos de esta forma el mecanismo, no vendría nadie. Principalmente porque la gente cuando quiere participar o algo le aqueja, tiene un problema en su barrio, en la comunidad, presenta un escrito pidiendo ser recibidos en comisión general. Mediante la comisión general tienen derecho a expresarse sin voto, sobre un tema determinado. En cambio, la SV hace que yo, como secretario, tome a los representantes por legisladores. Siempre que hay sesión, se les notifica como a los otros Concejales y al Alcalde, dependiendo del tema, dentro de los mismos marcos legales. De tal modo, se garantiza la participación de delegados que fueron elegidos democráticamente en la Asamblea Cantonal. Concebimos al delegado como colegislador, dentro del concejo municipal. Tiene voz y voto, de acuerdo a los ámbitos que se han seleccionado<sup>224</sup>.

Por otro lado, más allá de las actas de las sesiones, no se lleva un registro en particular sobre el funcionamiento del mecanismo.

No hay un proceso de monitoreo de la silla vacía. Se lleva el registro de las sesiones, en las actas. Se realiza la convocatoria para la sesión de concejo dependiendo de los temas que se traten. Generalmente, cada delegado ocupa su curul y cuando llega su turno de hablar, de acuerdo al punto de orden del día, se le llama por medio del secretario general y, por ese momento, son parte del Concejo. No se lleva un registro pormenorizado solo del mecanismo o de sus ocupantes<sup>225</sup>.

Sobre la puesta en marcha de la SV, el funcionario comenta que si bien la Ordenanza fue aprobada en octubre de 2011, la misma no tuvo plena vigencia debido a problemas burocráticos. En efecto, una serie de rifirrafes coyunturales respecto de la implementación de la SV hicieron que, a pesar de que los delegados ya habían sido elegidos y que ya existía un régimen normativo para la figura, la misma no fuera ocupada hasta octubre de 2012. Por tal razón, no fue hasta el 17 de octubre de 2012, cuando se reconoció oficialmente, en el seno del Concejo Municipal, a los ciudadanos que ocupan la SV durante dos años<sup>226</sup>.

Desde 2011, la Ordenanza que regula la silla vacía fue aprobada en segundo debate. Sin embargo, hubo deficiencias porque se cambió al Secretario General y no se firmó el ejecútese de dicha ordenanza. Por ende, no se aplicó la silla vacía hasta octubre del año

---

<sup>224</sup> Abogado Carlos Chacón, Secretario General del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Pedro Vicente Maldonado, entrevista personal, 7 de noviembre de 2013.

<sup>225</sup> Ídem.

<sup>226</sup> *Cfr.* Acta No. 36-SG-CMPVM de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 17 de octubre de 2012. Pedro Vicente Maldonado, 17 de octubre de 2012.

anterior. Después se hizo un reglamento para la elección de delegados según los temas. Su periodo de dos años no comenzó en 2011, por diversos problemas burocráticos. Su periodo cuenta desde abril de 2012, cuando se los posesionó simbólicamente. Desde ese instante de la posesión dura dos años. Además, según obra de las actas, estos delegados no fueron en ningún sentido puestos a conveniencia por las autoridades de turno<sup>227</sup>.

Así pues, la SV opera a partir de octubre de 2012. De la puesta en marcha del mecanismo, Chacón comenta:

En todas las sesiones ha existido la silla vacía, pero no todas las veces han asistido los delegados, ni todas las veces ellos han votado. Además, según mi experiencia personal, los delegados generalmente votan<sup>228</sup>.

Con el fin de esclarecer el desarrollo y la incidencia de la SV en las sesiones del Concejo del GADMU, es momento de analizar la actuación de los delegados, a partir del 31 de octubre de 2012, fecha en la cual se ocupó por primera vez el mecanismo.

Durante el 2012, la SV fue ocupada por cuatro personas. El primero, Segundo Mina, delegado para asuntos político-administrativos participó dos veces apoyando votaciones unánimes y, siendo convocado, se ausentó una ocasión. El señor William Pinto, delegado para los temas económico-productivos voto en cuatro ocasiones, dos de ellas apoyando la unanimidad. También salvó su voto en tres ocasiones y, siendo convocado, se ausentó tres veces. El señor Jaime Aguas, delegado para tratar temas concernientes a lo físico-espacial, ocupó la SV una vez, apoyando con su voto la unanimidad. Por último, la señora Gladys Chela Amagandí, en calidad de delegada suplente para tratar temas relativos a lo político-administrativo, ocupó la SV una ocasión, sin ejercer su derecho al voto.

Ya en el 2013, la SV fue ocupada por cinco personas. El señor Segundo Ramos, delegado por los temas ecológico-territoriales se ausentó las dos veces que fue convocado. El señor Jaime Bastidas, delegado para tratar los temas socio-culturales, ocupó la SV por dos ocasiones sin ejercer su derecho al voto y se ausentó una sesión, siendo previamente convocado. El señor Segundo Mina votó una vez a favor de una decisión unánime, no votó en otra ocasión y se ausentó una vez. El delegado Jaime Aguas, ocupó la SV en ocho

---

<sup>227</sup> Abogado Carlos Chacón, Secretario General del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Pedro Vicente Maldonado, entrevista personal, 7 de noviembre de 2013.

<sup>228</sup> Ídem.

ocasiones, cuatro de ellas apoyando mociones que fueron aprobadas de modo unánime y una en ocasión se abstuvo de votar. Además se ausentó una vez. El señor William Pinto votó en dos ocasiones, una de ellas apoyando mociones aprobadas unánimemente, y tres veces se abstuvo. Finalmente, la licenciada Sonia Bedón, delegada suplente para tratar temas socio-culturales, ocupó la SV en una ocasión, ejerciendo su derecho al voto. En lo que va del año 2013, seis sesiones del Concejo se han desarrollado sin ocupantes de la SV<sup>229</sup>.

De lo expuesto, se puede colegir varias conclusiones. Primero, solo seis personas ocuparon el mecanismo participativo. Este factor evidencia que los sistemas de elección de representantes en asambleas cantonales propician la monopolización de la participación. Segundo, el número de inasistencias a las sesiones ha aumentado. Inclusive, sesiones en las que se trataron temas fundamentales no contaron con la presencia de delegados ciudadanos<sup>230</sup>. El desarrollo de la SV no ha sido del todo ordenado, varios delegados han presentado quejas por las formas en que son convocados o la periodicidad de las sesiones<sup>231</sup>. Tercero, nunca se han presentado conflictos de posiciones sobre quienes quieren ocupar el mecanismo en un determinado tema. Cuarto, Pedro Vicente Maldonado es el único cantón en donde la SV se ha ocupado y se continúa ocupando periódicamente por diversos delegados. Quinto, la ciudadanía participa activamente cuando se tratan temas socio-culturales. Sexto, los delegados generalmente actúan dentro de los debates de las sesiones del Concejo. Y séptimo, los delegados no exponen perspectivas ciudadanas sino individuales, durante las sesiones del Concejo. Esta conclusión también la comparte Chacón, quien indica:

No conozco que los delegados se hayan reunido para decidir ni siquiera temas fundamentales como la aprobación del presupuesto anual. Es más, cuando se aprobó el presupuesto para este año, el delegado me confió personalmente que no consultó ni se

---

<sup>229</sup> *Nb.* Ver las actas No. 11, 12, 14, 15, 16 y 20 de las sesiones del Concejo Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Puerto Quito.

<sup>230</sup> *Nb.* Por ejemplo, en el Acta N. 11 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Puerto Quito de 27 de Marzo de 2013, durante la cual se trató evaluación presupuestaria del ejercicio económico de 2012, no se contó con la presencia de delegados ciudadanos.

<sup>231</sup> *Nb.* Verbigracia, William Pinto reclama en acta 8, durante el tratamiento de la Ordenanza para la Administración, Regulación y Control de Tasas de Agua Potable y Alcantarillado para el Cantón Pedro Vicente Maldonado, manifiesta que: “no está habiendo el diálogo con la gente, porque incluso yo mismo me pongo a ver, no he salido en algunas sesiones por que alguna vez ustedes quedaron en darme transporte, 7 sesiones me han invitado he llamado al chofer que me recogía pero no hay seriedad”.

preparó con nadie para poder tratar el tema<sup>232</sup>.

Sin duda, el sistema previsto para el desarrollo de la SV genera varios inconvenientes. Al respecto, Chacón señala: “desde que fueron elegidos hasta hoy, no le podría asegurar, pero estoy casi seguro que los delegados no han tenido un contacto directo con sus mandantes. En parte porque cada uno tiene su fuente de trabajo y sus ocupaciones”<sup>233</sup>.

Desde esta perspectiva, los delegados no tendrían ninguna legitimidad para actuar en nombre de la ciudadanía. Evidentemente, la presión de las comunidades para informarse de lo actuado en las sesiones es vital para el desarrollo de la SV. Frente a esta posición, Chacón añade:

Hay que pensar que el delegado ejerce un cargo ad honorem, por eso nosotros no le podemos exigir que se reúna con sus mandantes. Por eso, la silla vacía no es un mecanismo que pueda ser tomado como la voz del pueblo porque no se reúnen para extraer las necesidades de sus mandantes sino adoptan un cargo en el que participan individualmente. Además, hay mucha gente que no le interesa la política porque considera que es sucia, que es baja, es mentirosa, les quita tiempo. Por eso prefieren dedicarse a interpretar su mundo de trabajo para lograr un mejor estilo de vida<sup>234</sup>.

Evidentemente, esta complicación surge debido a que los ciudadanos aún no superan la dicotomía clásica entre el manejo de sus asuntos privados y aquellos públicos. En la realidad, la gente privilegia intereses individuales frente a beneficios colectivos, es decir, no se ha comprendido, ni asimilado el bien común dentro de un modo de coexistencia social que genere beneficios particulares y grupales. Todo ello, en un contexto cotidiano que no favorece la inserción de las personas dentro del ámbito público, peor aun la participación de las mismas en las decisiones de gobierno. A este factor se le suma la ignorancia ciudadana respecto de las normas legales. Así lo indica Chacón, “ha sido muy complicado, el desconocimiento de la norma hace que la gente no se interese o no actúe o no participe”<sup>235</sup>.

---

<sup>232</sup> Abogado Carlos Chacón, Secretario General del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Pedro Vicente Maldonado, entrevista personal, 7 de noviembre de 2013.

<sup>233</sup> Ídem.

<sup>234</sup> Ídem.

<sup>235</sup> Ídem.

Por otro lado, se han presentado varias dificultades logísticas para el buen desarrollo de la SV. Efectivamente, el desarrollo de las sesiones en el GADMU no ha sido normal durante el último año<sup>236</sup>. Adicionalmente, las condiciones sociales tampoco han facilitado las cosas.

Aproximadamente, calculo un veinte por ciento de inasistencia de los delegados para la SV. Si los delegados faltan dos veces, yo notifico al suplente. También debemos tener en cuenta que si un delegado vive lejos, en una comunidad donde no hay buses, y se convoca a una sesión extraordinaria por necesidad institucional en la noche, el señor no va a venir. Entonces, la dificultad es el aspecto logístico. Aquí la gente todavía no se actualiza, muy pocos utilizan computadoras y, además, el Internet no llega a todas partes. Por eso, según lo mandado por el procedimiento parlamentario, notifico con 48 horas de anterioridad para las sesiones ordinarias y con 24 horas para extraordinarias. Convoco por medio de la entrega personal de notificaciones. No lo hago por medios electrónicos porque no hay la infraestructura<sup>237</sup>.

Dejando de lado todos los inconvenientes exhibidos, la SV se sigue ocupando y los delegados continúan participando en el quehacer político del cantón, presentándose periódicamente en las sesiones hasta la actualidad.

### *3.1.7. La silla vacía en el cantón Pedro Moncayo*

En Pedro Moncayo, la Ordenanza que Regula el Mecanismo de Funcionamiento de la Silla Vacía entró en vigencia el 4 de febrero de 2011, fecha en la cual la regulación normativa fue sancionada por el Alcalde. La Doctora Liliana Navarrete, Secretaria General del GADMU de Pedro Moncayo, menciona que a principios de 2011, “se hicieron las reuniones pertinentes con los Concejales y se acogió el texto que redactó el departamento jurídico del Gobierno Municipal, según las propuestas e iniciativas, sobretodo, del Alcalde”<sup>238</sup>.

---

<sup>236</sup> *Nb.* Chacón comenta: Si hay dificultad para realizar las sesiones porque se ha recibido exámenes especiales de la Contraloría General del Estado, por problemas de contaminación (5 en un mes). Esto ha provocado que los equipos de la Contraloría ocupen la sala de audiencias del GAD. No se puede utilizar esa sala. Tenemos que acoplarnos a días no fijos según la disponibilidad de aulas de escuelas o colegios, para coordinar con estas auditorías. No se hacen cuatro sesiones al mes. Se realizan las sesiones factibles, porque es un municipio pequeño. Realmente hay muchos temas sobre los cuales legislar.

<sup>237</sup> Abogado Carlos Chacón, Secretario General del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Pedro Vicente Maldonado, entrevista personal, 7 de noviembre de 2013.

<sup>238</sup> Dra. Liliana Navarrete, Secretaria General del Gobierno Municipal del cantón Pedro Moncayo, entrevista personal, jueves, 12 de diciembre de 2013.

La Ordenanza, que contiene apenas ocho artículos, regula exclusivamente el mecanismo. Compendiosa y sucinta, la norma no contempla qué sucede si dos personas solicitan actuar dentro de un mismo tema en la misma sesión, tampoco detalla con exactitud el proceso de acreditación de los solicitantes, ni las restricciones o prohibiciones a las que están sujetos quienes ocupen la SV. Para contemplar todo lo no dispuesto, la Ordenanza se remite en reiteradas ocasiones tanto al COOTAD como a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana<sup>239</sup>. Quizás lo más importante de la Ordenanza es que no instituye ningún sistema de elección de ocupantes de la SV. Al contrario, los artículos 2 y 3 señalan que “los ciudadanos/nas que demuestren interés en función del tema”<sup>240</sup> se acreditarán ante la Secretaría del Concejo.

Justamente, el GADMU de Pedro Moncayo ha optado por la convocatoria abierta a la ciudadanía para que cualquier persona pueda hacer uso del mecanismo participativo. Así lo comenta Liliana Navarrete, la SV:

La solicitan de manera individual, como ciudadanos del cantón, y también como representantes de organizaciones sociales. En tal efecto, participan representantes de sociedades agrícolas, de empresas de transporte o miembros del concejo de planificación o presidentes de barrios. Todo es más simple porque nosotros contamos con el registro de organizaciones sociales y de casi todos los dirigentes comunales o barriales. Pero hay que aclarar que quienes no consten en este registro de organizaciones también pueden acceder a la SV, si se constata su interés en el tema a tratarse<sup>241</sup>.

Debido a los vacíos legales en torno al proceso de acreditación, la funcionaria comenta que: “quien desea participar presenta una solicitud al Alcalde y es él quien aprueba y remite a Secretaría General para que se revise si el ciudadano tiene interés y si pertenece al cantón”<sup>242</sup>. Desde este enfoque, parece peligroso que sea el burgomaestre el encargado de decidir si los ciudadanos que optan por ocupar la SV pueden o no hacerlo. Seguramente, la falta de objetividad y de criterios técnicos de este proceso de selección podrían desembocar en un sinnúmero de arbitrariedades que mal podrían limitar, inclusive ilegalmente, los derechos de participación de la ciudadanía. Sin duda, este proceso de

---

<sup>239</sup> Ordenanza que Regula el Mecanismo de Funcionamiento de la Silla Vacía. Tabacundo, 4 de febrero de 2011

<sup>240</sup> Ídem.

<sup>241</sup> Doctora Liliana Navarrete, Secretaria General del Gobierno Municipal del cantón Pedro Moncayo, entrevista personal, jueves, 12 de diciembre de 2013.

<sup>242</sup> Ídem

selección requiere reformas estructurales. En ese sentido, la participación de los ciudadanos en la SV no pueden depender de la buena o mala voluntad de una sola persona.

Sobre el monitoreo del mecanismo, hay que advertir que el GADMU de Pedro Moncayo es el único que cuenta con una lista de los ciudadanos que ocuparon la SV. En efecto, a partir de 2012, la Secretaría General del GADMU lleva un registro detallado sobre los ocupantes de la SV. Navarrete comenta: “se anota tanto las solicitudes aprobadas y negadas, así como el dato de quienes participan según los temas y las sesiones. Durante 2011, no se llevó ese registro. De hecho, esa información sólo consta en las actas”<sup>243</sup>.

Según dicho registro, todas las solicitudes presentadas han sido aceptadas, salvo una. “La única que recuerdo negada fue porque ya se presentó una solicitud previa para acceder a la silla vacía”<sup>244</sup>, comenta la funcionaria. Cabe aclarar que se debió haber aceptado tal solicitud, en vista de lo dispuesto por el artículo 77 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, en cuanto a la solución en el caso en que varias personas solicitan hacer uso de la SV en un mismo tema.

Finalmente, de la revisión de los debates en el Concejo, en los que se discutió la aprobación de la Ordenanza, se puede inferir que ciertos ediles se mostraban inconformes y contrariados con el entonces proyecto de ordenanza debido a todos los vacíos que hemos comentado.

Ya centrándonos en el funcionamiento del mecanismo, la funcionaria menciona que la SV se ha ocupado y se ocupa hasta la actualidad. “Si bien es cierto, en algunos meses se ha ocupado durante tres ocasiones en otros meses en ninguna, pero en términos generales la participación no cesa ni decae”<sup>245</sup>.

Para determinar la veracidad del anterior postulado, es necesario verificar y examinar las actas de las sesiones del Concejo Cantonal. Empecemos por analizar la situación de la figura durante el año 2011. El primer ciudadano en hacer uso del mecanismo es el señor Segundo Flores Perugachi, representante de la sociedad de

---

<sup>243</sup> Ídem.

<sup>244</sup> Ídem.

<sup>245</sup> Ídem.

constructores “Bandola Vive”, quien ocupó la SV el 10 de marzo. En su intervención, Flores propuso la construcción del proyecto habitacional para gente de escasos recursos “Bandola Vive”. En el primer debate, el voto del ciudadano resulta fundamental. Justamente, la “Ordenanza de la urbanización de interés social Bandola Vive” se aprueba con cinco votos a favor frente a cuatro en contra<sup>246</sup>. El mismo Segundo Flores intervendrá en diversas ocasiones en el futuro, una de ellas en la sesión en donde se discutió y aprobó, el 28 de abril, en segundo debate, dicha Ordenanza<sup>247</sup>.

El 17 de marzo de 2011, el señor Arturo Cabascango, por sus propios derechos, solicita hacer uso de la SV para discutir temas concernientes a la planificación y ejecución de proyectos habitacionales de interés social. Durante esta sesión, el ciudadano se enfrenta a la oposición del concejal Franklin Gualasquí, quien arguyó que el representante de la ciudadanía no solo debe tener interés en el tema sino también debe representar una organización social<sup>248</sup>. Debido a este impase, quien participa en la SV es la señora Eliana Jiménez, curiosamente, también por sus propios derechos<sup>249</sup>.

Ya en abril, el señor Eduardo Marroquín y el señor Carlos Catucuago participaron del primer y segundo debate, respectivamente, de la Ordenanza que establece pagos por el servicio de subsolado. Sin mayores sobresaltos esta disposición fue aprobada de forma unánime por los concejales y los ocupantes<sup>250</sup>. En mayo, solamente el señor Rodrigo Pinango, sin representar a ninguna organización, ocupó el mecanismo para referirse a la

---

<sup>246</sup> Nb. La participación de los representantes de los proyectos habitacionales “Bandola Vive” en la SV, a mi parecer, es una clara muestra del abuso que al que someten a los mecanismos participativos ciertas asociaciones privadas con fines de lucro. En este sentido, existen trámites de carácter administrativo y legal, mediante los cuales se pueden lograr la división de propiedad horizontal de un predio que perteneciente a particulares. En estos procesos, deben primar los criterios técnicos y el desarrollo organizado de la urbe para aprobar o no tal división. En este caso, se tramitan estos asuntos mediante la influencia y el interés político, desnaturalizando a la SV. Por ende, es imperioso que se establezca un proceso de acreditación que no permita este tipo de usos para la SV que, lastimosamente ocurrieron en reiteradas ocasiones.

<sup>247</sup> Cfr. Acta No. 96 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 10 de marzo de 2011, Pedro Moncayo y Acta No. 102 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 28 de abril de 2011, Pedro Moncayo.

<sup>248</sup> Nb. En particular, esta actuación en el Concejo del GADMU de Pedro Moncayo no obedece a ninguna disposición de orden jurídico. Más bien, se evidencia que, de manera antojadiza, se limita la participación de un ciudadano sin bases legales.

<sup>249</sup> Cfr. Acta No. 97 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 17 de marzo de 2011, Pedro Moncayo.

<sup>250</sup> Cfr. Acta No. 103 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 14 de abril de 2011, Pedro Moncayo.

organización, administración y funcionamiento de registro mercantil<sup>251</sup>.

No fue hasta el mes de septiembre cuando el señor Segundo Flores hizo uso por tercera y cuarta ocasión de la SV para participar del tratamiento, en primer y segundo debate de la Ordenanza para la división de propiedad horizontal del predio de propiedad de la compañía de constructores “Bandola Vive”, en calidad de representante de esta compañía<sup>252</sup>. Posteriormente, Aquiles de la Cruz, presidente de la junta de agua de Toachi, apoyó la declaratoria de emergencia de catorce proyectos de sistemas de alcantarillado. Es conveniente resaltar que, aunque tal temática fue tratada en varias ocasiones por el Concejo, no recibió votación favorable hasta cuando de la Cruz ocupó la SV. Solo entonces se logró aprobar dicha moción por unanimidad<sup>253</sup>.

Finalmente, en diciembre, Juan Castro solicitó hacer uso del mecanismo en dos ocasiones para referirse a la aprobación del presupuesto para el 2012, tanto en primer como segundo debate. Más allá de ciertos roces con los concejales que se oponían a la participación del ciudadano, las sesiones se desarrollaron con normalidad<sup>254</sup>. Para terminar la revisión del año 2011, se evidencia un grado elevado de ausentismo de la ciudadanía en la SV. De hecho, el mecanismo permaneció desierto en treinta y cuatro sesiones del Concejo<sup>255</sup>.

En el año 2012, el primer ciudadano en hacer uso de la SV fue el señor Patricio Mantilla quien apoyó la creación de líneas de transporte, en la discusión de segundo debate de la Ordenanza que reglamenta el recorrido y el uso del espacio de las vías en la ciudad para el tránsito vehicular. El voto del ciudadano fue determinante pues dicha disposición

---

<sup>251</sup> *Cfr.* Acta No. 108 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 2 de junio de 2011, Pedro Moncayo.

<sup>252</sup> *Cfr.* Acta No. 125 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 15 de septiembre de 2011, Pedro Moncayo.

<sup>253</sup> *Cfr.* Acta No. 127 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 29 de septiembre de 2011, Pedro Moncayo.

<sup>254</sup> *Cfr.* Acta No. 137 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 2 de diciembre de 2011, Pedro Moncayo y Acta No. 138 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 9 de diciembre de 2011, Pedro Moncayo.

<sup>255</sup> *Nb.* Ver las actas No. 98, 99, 100, 101, 102, 105, 106, 107, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 126, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 139, 140 y 141 de las sesiones del Concejo Municipal de cantón Pedro Moncayo.

se aprobó con cinco votos a favor y cuatro en contra<sup>256</sup>.

En marzo, César Catucuago, presidente de la organización Turujita solicitó la SV para mocionar la reforma a la Ordenanza que regula los deberes y atribuciones de los Concejales y el Alcalde. El ciudadano manifestó la necesidad de controlar los horarios de trabajo y los salarios que perciben los funcionarios del órgano legislativo. La moción no fue bien recibida y no se aprobó en primer debate<sup>257</sup>. Esta no fue la única ocasión en la que Catucuago ocupó el mecanismo, aunque si una de las pocas ocasiones en las que el voto de los ocupantes no favoreció la moción ganadora.

El 27 de marzo, se produjo un hecho poco común para el desarrollo de la figura participativa en el cantón. En una sola sesión, tres ciudadanos ocuparon el mecanismo para referirse a tres puntos del orden del día. El primero fue Juan Castro, presidente de la organización social UICCBBT, quien fue parte de la aprobación de la liquidación presupuestaria de 2011. Castro manifestaba: “he visto que las obras han llegado a comunidades y barrios, también he tenido que hacer algunas averiguaciones ... han cumplido todo lo que se ha hecho en el 2011”<sup>258</sup>, apoyando de tal manera la gestión del Alcalde. La segunda ciudadana fue Elena Cuascota que participó en la elección de la concejala Verónica Sánchez como presidenta del comité permanente de fiestas del cantón. Finalmente, César Catucuago hizo uso del mecanismo para que se trate nuevamente el control de horarios de trabajo y salarios de los funcionarios del órgano legislativo. En esta ocasión su voto fue primordial, la votación quedó igualada y la aprobación de dicha moción se decidió gracias al voto<sup>259</sup> del Alcalde<sup>260</sup>.

En junio, César Catucuago volvió a ocupar la SV, esta vez siendo funcionario de la municipalidad. Durante la sesión, Catucuago solicitó la derogatoria de la Ordenanza de

---

<sup>256</sup> *Cfr.* Acta No. 146 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 2 de febrero de 2012, Pedro Moncayo.

<sup>257</sup> *Cfr.* Acta No. 151 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 8 de marzo de 2012, Pedro Moncayo.

<sup>258</sup> Acta No. 154 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 27 de marzo de 2012, Pedro Moncayo.

<sup>259</sup> *Nb.* Según el acta 154, a pesar de que no existe disposición alguna de voto calificado para el Alcalde en el orden legal del GADMU y del empate de votos en el Concejo Municipal, la moción se aprueba a favor del lado que votó con el alcalde. Esto ocurrió en varias ocasiones más.

<sup>260</sup> *Cfr.* Acta No. 154 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 27 de marzo de 2012, Pedro Moncayo.

creación de concejo cantonal de salud, moción que fue aprobada. También se dieron ciertos rifirrafes con los concejales Morocho y Toapanta, debido a la persistencia de Catucuago en la SV<sup>261</sup>.

En julio, otra vez César Catucuago formó parte de la votación que designó al concejal Alfonso Tituaña para que forme parte del Consejo de Planificación<sup>262</sup>. Luego de aquello, el mecanismo no fue ocupado hasta noviembre, cuando Édgar Vargas, Registrador de la Propiedad del cantón<sup>263</sup>, solicitó revertir un bien donado al Ministerio de Educación y Cultura para que le sea adjudicado al Registro de la Propiedad. Esta moción fue aprobada de forma unánime por el Concejo<sup>264</sup>. Una semana más tarde dos ciudadanos hicieron uso de la SV. Primero, Gabriel Cumbal apoyó la declaratoria de emergencia para que se cierre un vertedero de basura, moción que no se aprobó con cuatro votos a favor y cinco en contra. En segundo lugar, Cornelio Espinoza, quien participó en el primer debate que resolvió de manera unánime la reforma del pago del servicio de subsolado<sup>265</sup>.

El 22 de noviembre, Juan Castro, presidente de la UICCBT, participó en el primer debate de la reforma a la Ordenanza que regula la estructura tarifaria y cobro de tasas por prestación de los servicios de agua potable, solicitando el servicio de alcantarillado para su comunidad<sup>266</sup>. El mismo ciudadano, una semana más tarde, debatió la reforma de la misma ordenanza. De sus actuaciones, se evidencia que no mocionó ni presentó propuestas sino solamente defendió actuaciones de la UICCBT, sociedad a la que representaba<sup>267</sup>.

Ya en diciembre, César Catucuago, presidente de la comunidad Turujita, ocupó la

---

<sup>261</sup> *Cfr.* Acta No. 164 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 7 de junio de 2012, Pedro Moncayo.

<sup>262</sup> *Cfr.* Acta No. 168 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 5 de julio de 2012, Pedro Moncayo.

<sup>263</sup> Nb. Otra vez, el proceso de acreditación para la SV desobedeció el propio orden legal del GADMU que, en la Ordenanza de la Organización, Administración y Funcionamiento del Registro de la Propiedad y Mercantil del Cantón Pedro Moncayo, artículo 8, se estipula que el Registrador no podrá ser miembro del cuerpo legislativo (Concejo Municipal), incluida la SV.

<sup>264</sup> *Cfr.* Acta No. 186 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 8 de noviembre de 2012, Pedro Moncayo.

<sup>265</sup> *Cfr.* Acta No. 187 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 15 de noviembre de 2012, Pedro Moncayo.

<sup>266</sup> *Cfr.* Acta No. 188 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 22 de noviembre de 2012, Pedro Moncayo.

<sup>267</sup> *Cfr.* Acta No. 189 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 29 de noviembre de 2012, Pedro Moncayo.

SV en cinco ocasiones. Tres de ellas durante el debate de aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial, como funcionario de la municipalidad y miembro del Consejo de Planificación y dos veces tratando la aprobación del proyecto del presupuesto para el ejercicio económico. En dos de las cinco sesiones, Catucuago apoyó mociones que finalmente no serían aprobadas<sup>268</sup>. Finalmente, en todo el 2012 no se ocupó la SV en cuarenta y un sesiones del Concejo<sup>269</sup>.

Es tiempo de analizar lo acontecido en el año 2013. El primer ciudadano en hacer uso del mecanismo fue Homero Méndez, representante de la compañía Bandola Constructores LTDA. Méndez apoyó, durante el primer debate, la reforma a la Ordenanza de declaratoria de propiedad horizontal de un bien inmueble perteneciente a la compañía antes mencionada. Esta moción fue aprobada gracias al voto del burgomaestre, ya que la votación en el Concejo terminó empatada a cuatro votos<sup>270</sup>. Volvería a ocurrir exactamente lo mismo el 14 de febrero, pero esta vez en el segundo debate<sup>271</sup>.

En febrero, Milton Torres, como representante del barrio Santa Marianita, solicitó la aprobación de la unificación, certificación de cabidas y linderos y fraccionamientos de terrenos de propiedad municipal, ubicados en el barrio Pasquel y Santa Marianita. Esta propuesta se aprobó por mayoría de votos en el Concejo<sup>272</sup>. Otra sesión en la que se aprobó una moción gracias al voto del Alcalde fue el segundo debate sobre Plan de Ordenamiento Territorial para el año 2013. Precisamente, Gabriel Cumbal, por sus propios derechos, ocupó la SV para apoyar con su voto la moción del Alcalde. Adicionalmente, hubo roces entre Cumbal y otros ciudadanos que presenciaron la sesión, quienes replicaban la falta de

---

<sup>268</sup> *Cfr.* Acta No. 190 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 3 de diciembre de 2012, Pedro Moncayo, acta No. 191 de la Sesión Extraordinaria del Concejo Municipal de 6 de diciembre de 2012, Pedro Moncayo y acta No. 192 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 10 de diciembre de 2012, Pedro Moncayo.

<sup>269</sup> *Nb.* Ver las actas No. 142, 143, 144, 145, 147, 148, 149, 150, 152, 153, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 165, 166, 167, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 193 y 195 de las sesiones del Concejo Municipal de cantón Pedro Moncayo.

<sup>270</sup> *Cfr.* Acta No. 198 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 27 de enero de 2013, Pedro Moncayo.

<sup>271</sup> *Nb.* Ver Acta No. 202 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 14 de febrero de 2013, Pedro Moncayo, de la que consta que se aprobó la moción, a pesar de empatar la votación en el Concejo Municipal.

<sup>272</sup> *Cfr.* Acta No. 201 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 7 de febrero de 2013, Pedro Moncayo.

representatividad del ocupante<sup>273</sup>.

En julio, el señor Amílcar Guasgua, presidente de la Comunidad Cananvalle, hizo uso de la SV para votar por la exoneración del pago de 3.580 dólares por concepto de roturación de suelos erosionados, realizados en la comunidad Cananvalle. Tal propuesta no tuvo acogida en el seno del Concejo Municipal, debido a que no fue sustentada por ningún informe legal. De hecho, tal exoneración no fue aprobada<sup>274</sup>.

En agosto, José Cualchi Guasgua, presidente del Comité Jurídico del Barrio María Dolores, solicitó la declaración de interés público del asentamiento consolidado, ubicado en el sector denominado comuna Simón Bolívar, del sitio conocido como Ugsha Alto, del fundo San José. El ocupante de la SV logró que tal iniciativa fuese aprobada por el voto de la mayoría<sup>275</sup>. Finalmente, cabe indicar que la SV no fue ocupada en treinta y dos sesiones en lo que va del año 2013<sup>276</sup>.

Del análisis del funcionamiento de la figura participativa en Pedro Moncayo se pueden desprender varias conclusiones. Primero, desde el año 2011, la SV fue ocupada en treinta y tres ocasiones por dieciséis personas diferentes. Quienes más la ocuparon fueron: César Cutucuago, en diez ocasiones, Juan Castro, en seis oportunidades y Segundo Flores, cuatro veces. Segundo, en doce ocasiones el ocupante representaba a organizaciones sociales, en cambio, en dieciséis oportunidades los ciudadanos acudieron por sus propios derechos. De las restantes cinco veces no se detalla si el ocupante representaba o no a algún sector social. Tercero, sobre las votaciones, se observa que los ocupantes apoyaron seis veces mociones que fueron aprobadas unánimemente. Por otro lado, en cinco ocasiones las mociones apoyadas por los ocupantes no fueron aprobadas y en otras cinco, el voto de los ocupantes fue fundamental para la aprobación de las mociones que respaldaban. Cuarto, los temas más tratados por los ocupantes fueron, en primer lugar, la

---

<sup>273</sup> *Cfr.* Acta No. 203 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 15 de febrero de 2013, Pedro Moncayo.

<sup>274</sup> *Cfr.* Acta No. 226 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 18 de julio de 2013, Pedro Moncayo.

<sup>275</sup> *Cfr.* Acta No. 232 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 29 de agosto de 2013, Pedro Moncayo.

<sup>276</sup> *Nb.* Ver las actas No. 196, 197, 199, 200, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 227, 228, 229, 230, 231, 233 y 234 de las sesiones del Concejo Municipal de cantón Pedro Moncayo.

construcción de proyectos habitacionales y, en segundo lugar, la aprobación de presupuestos y del plan de ordenamiento territorial del GADMU.

En relación a los otros GADs de la provincia de Pichincha, se puede calificar el uso de la SV como positivo. Liliana Navarrete comparte esta apreciación:

Yo creo que se ha utilizado la silla vacía muy bien. Hay temas que se requiere tratar y los señores concejales, no por intereses cantonales sino por intereses políticos no los aprueban. Entonces la gente presiona para aprobar cosas que benefician al cantón. También presionan para que los concejales actúen más allá de intereses partidistas. Se dieron situaciones en los que si se ha requerido del voto ciudadano para aprobar ciertas mociones. El mecanismo ha sido fundamental para gestionar recursos con el fin de realizar obras, inclusive se ha tenido que hacer reformas al presupuesto. Generalmente, la gente conoce de los temas en los que quieren inmiscuirse y de los beneficios que se pueden generar a través de su participación<sup>277</sup>.

También se evidencian aspectos negativos en el uso del mecanismo. En la actualidad, las personas participan menos que en el 2011. Este hecho contradice la sensación de la funcionaria, quien asevera:

En el futuro, se va a dinamizar el uso de la silla vacía. No me cabe duda que la ciudadanía tiene que apropiarse de estos espacios, sobre todo en el tratamiento de temas álgidos para que no primen los intereses políticos. Estoy segura que en el futuro la silla vacía se utilizará más a menudo<sup>278</sup>.

Por otra parte, se evidencia un contexto en el que las personas que acceden a la SV usualmente apoyan las mociones del Alcalde, frente a las quejas constantes de ciertos Concejales que desacreditan la forma en la que los ciudadanos llegan al mecanismo. Es cierto, el mecanismo participativo ha presentado ciertos desperfectos y seguramente hay mucho que mejorar, capacitar a la gente para que presente proyectos de ordenanzas por ejemplo, pero en términos generales, el GADMU de Pedro Moncayo ha creado situaciones favorables para que los ciudadanos sean parte de la toma de decisiones dentro de la esfera pública.

### *3.1.8 La silla vacía en el cantón Rumiñahui*

---

<sup>277</sup> Doctora Liliana Navarrete, Secretaria General del Gobierno Municipal del cantón Pedro Moncayo, entrevista personal, jueves, 12 de diciembre de 2013.

<sup>278</sup> Ídem.

En el GAD municipal de Rumiñahui ocurre lo mismo que en los GADMUs de Mejía y San Miguel de los Bancos, la SV no se ha aplicado nunca a pesar de que ya existe una Ordenanza que la regule. La Doctora María Eugenia Chávez, Secretaria General del GADMU corrobora que no se ha solicitado la SV e indica que el reglamento para la aplicación del mecanismo participativo se encuentra aún en elaboración<sup>279</sup>. Desde el 29 de junio de 2011, el cantón cuenta con la Ordenanza del Sistema de Gestión y Participación Ciudadana. En dicha Ordenanza, el artículo 23 regula el Subsistema de participación silla vacía. A primera vista, la norma peca de inexacta, no señala plazos de convocatoria ni de acreditación. Además, se remite a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y al reglamento, mismo que no se ha expedido todavía, para señalar el modo de operación del mecanismo participativo en las sesiones del Concejo Municipal. Ciertamente, resulta llamativo, el modo de elección del representante ciudadano para la SV contenida en la Ordenanza, que señala:

La Asamblea Cantonal de Gestión y Participación Ciudadana de Rumiñahui, a través del Comité de Gestión tendrá su delegado acreditado, que provendrá de los ejes temáticos y por consiguiente vocal del Comité de Gestión y Participación Ciudadana delegado(a) que se sujetará a las disposiciones de la Asamblea, el comité y el reglamento. Por consiguiente su voto deberá ser previamente consensuado con la Asamblea o el comité<sup>280</sup>.

Así, la Ordenanza configura la elección exclusiva de un delegado para la SV, según cada eje temático<sup>281</sup>. En efecto, se instituye un proceso de selección, con el fin de que quienes deseen representar a la ciudadanía en la SV reúnan dos requisitos previos: primero, haber sido delegados y acreditados por la Asamblea Cantonal y, segundo, formar parte del Comité de Gestión y Participación Ciudadana, en calidad de vocales. Al respecto, Diego Ordoñez Ortiz, funcionario de la Unidad de Participación Ciudadana de la Dirección de Planificación y Participación Ciudadana del GAD de Rumiñahui, comenta que:

La SV debe ser ocupada solamente por quienes conforman la representación máxima del cantón Rumiñahui, es decir, por los miembros de la Asamblea Cantonal y del Comité de

---

<sup>279</sup> Doctora María Eugenia Chávez García, Secretaria General de Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Rumiñahui, entrevista personal, jueves 17 de octubre de 2013.

<sup>280</sup> Ordenanza del Sistema de Gestión y Participación Ciudadana. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Rumiñahui. Sangolquí, 29 de junio de 2011.

<sup>281</sup> *Nb.* Según la ordenanza, los ejes temáticos son: a) actividades económicas, b) salud, ambiente y recreación, c) educación, cultura e identidad y d) gestión, participación y seguridad.

Gestión y Participación Ciudadana del cantón<sup>282</sup>.

De acuerdo al marco normativo cantonal, quienes forman parte de la Asamblea y del Comité han sido elegidos, delegados y acreditados desde las diferentes asambleas del cantón. Ordoñez señala que este proceso de selección se ha ideado, tomando en cuenta que:

Pueden haber mil candidatos para ocupar la silla vacía, pero hay plazos de un día. ¿Cómo los convocamos? Un mecanismo puede ser la página web y luego ¿cómo los acreditamos? Y una vez elegidos, no van a estar para todos los temas, hay que elegir otros representantes. Es un proceso bien complejo. Debe ser el Comité cantonal y la Asamblea quien designe representantes<sup>283</sup>.

Por un lado, este modelo de elección previene que estos espacios de participación sean ocupados para apoyar intereses privados de ciudadanos que no representen un sentir colectivo, obligando a los potenciales delegados a consensuar posiciones en la Asamblea Cantonal. Pero, por otro lado, se corre el riesgo de monopolizar y limitar la participación por dos razones. Primero, porque quien ocupa la SV debe ser un vocal del Comité, que según el artículo nueve de la Ordenanza antes mencionada, es elegido para un período de dos años con la opción de ser reelegido por dos años más. Y segundo, porque se realizan tres asambleas cantonales cada año. Esto quiere decir que cada delegado designado para ocupar la SV, no podrá ser cambiado hasta cuando no se realice una nueva Asamblea Cantonal o, en su defecto, ocupará la SV durante dos años.

En tal supuesto, este método de elección de representantes atenta contra los principios de igualdad y pluralismo que, según la Ley, guían los derechos de participación. Más allá de estas cuestiones que seguramente serán revisadas cuando la SV tenga plena vigencia, como lo corroboran los funcionarios de la Unidad de Participación Ciudadana, Ordoñez apunta que el apoyo recibido por parte del CPCCS ha sido insignificante.

Es verdad, entendemos que somos responsables de conformar el Sistema de Participación y lo hemos ido construyendo de a poco. Pero, ellos (el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social) debieron haber generado un modelo para todos los GAD. Lastimosamente, ellos son los que menos entienden de estas cosas. Básicamente todo lo que tenemos ha

---

<sup>282</sup> Diego Ordoñez Ortiz, Analista de la Unidad de Participación Ciudadana de la Dirección de Planificación y Participación Ciudadana del GAD de Rumiñahui, entrevista personal, jueves 17 de octubre de 2013.

<sup>283</sup> Ídem.

nacido de nuestras iniciativas. Nosotros desconocíamos de modelos que se han expedido por parte del Consejo. Nunca nos enviaron guías sobre la metodología de los mecanismos participativos. Es más, hasta la expedición del COOTAD, no se actuó nunca en el tema de participación ciudadana bajo el modelo de un Sistema de Participación Ciudadana<sup>284</sup>.

Por su parte, Ángela Freire, Jefa de la Unidad de Participación Ciudadana, señala que por el momento, se encuentran trabajando en un proyecto para la elaboración de una nueva ordenanza y reglamento exclusivos para la SV.

Todavía se la tiene que revisar en el Concejo Municipal. Se ha avanzado en una comisión legislativa para recoger observaciones, nos pareció importante que el Concejo (el Concejo de Participación Ciudadana y Control Social) se pronuncie al respecto, se los enviamos durante mes de agosto (2013), inclusive, se nos ha felicitado por la legislación que hemos construido. Se ha planteado realizar una jornada de trabajo para revisar este proyecto<sup>285</sup>.

Al respecto, es preciso indicar que sería conveniente agrupar toda la normativa concerniente al Sistema de Participación del GADMU en una sola ordenanza.

Si bien es cierto, el tema de la SV es una deuda pendiente en el cantón, Ordoñez indica que desde el año 2011 y ante la escasa asistencia del CPCCS, el GADMU inició una consultoría con asesores y expertos que participaron en Cotacachi.

Se comenzaron a organizar y diseñar las ordenanzas. Se dieron guías metodológicas para establecer correctamente varios mecanismos participativos. La socialización de estos temas con la ciudadanía fue muy complejo, no sabíamos por dónde empezar. Era como hablar mandarín<sup>286</sup>.

A pesar de estos esfuerzos, hasta la actualidad, la SV no se ha discutido a profundidad con la ciudadanía. Se han escuchado ciertas voces, pero nunca nadie ha venido formalmente a solicitar dicho mecanismo.

Distinto parece ser el panorama para otros dispositivos participativos como las audiencias públicas. Justamente, Ordoñez explica que en estos espacios

---

<sup>284</sup> Ídem.

<sup>285</sup> Ángela Freire, Jefa de la Unidad de Participación Ciudadana de la Dirección de Planificación y Participación Ciudadana del GAD de Rumiñahui, entrevista personal, jueves 17 de octubre de 2013.

<sup>286</sup> Diego Ordoñez Ortiz, Analista de la Unidad de Participación Ciudadana de la Dirección de Planificación y Participación Ciudadana del GAD de Rumiñahui, entrevista personal, jueves 17 de octubre de 2013.

La gente viene y habla con el alcalde, plantea pedidos: necesitamos puentes, necesitamos vías, queremos mercados. No existe ningún tipo de obstáculo para plantear temas. Este espacio permite al Alcalde visualizar lo que se demanda por parte de la ciudadanía. Las audiencias son muy valiosas<sup>287</sup>.

Resulta curioso que este mecanismo se haya desarrollado aunque no se cuente un marco normativo local en torno al mismo. Ordoñez indica que las audiencias publicas se realizan en función del texto de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, “el texto es claro, no hay dónde perderse, no es tan difícil el tema de la audiencia publica, a diferencia de la silla vacía”<sup>288</sup>.

Por su parte, Freire señala que la ciudadanía debe comprender y aceptar que actuaría con las mismas responsabilidades que las autoridades, es justamente ahí cuando el temas se complica. En cuanto a la demanda de participación, la funcionaria indica

Se tendrán que trabajar modos de escoger al representante. Se debe tener en cuenta las variaciones entre los sectores donde se priorice el tema de los barrios, además de las formas y el diseño de hacer el proceso de participación ciudadana en esos sectores. Se debe ordenar un proceso completo<sup>289</sup>.

Indubitablemente, la coparticipación efectiva de los dirigentes, la difusión y el conocimiento sobre los mecanismos participativos por parte de la ciudadanía, la elección de representantes y dirigentes en sistemas transparentes, la organización de asambleas barriales y comunitarias deben ser los pilares que sostengan el modelo que se plantea en Rumiñahui. Otro aspecto fundamental, es que los delegados lleguen a la Asamblea cantonal legítimamente. Esto exigiría que se lleve a cabo un proceso de monitoreo desde organizaciones sociales más pequeñas. “Esto del monitoreo es muy complicado, seguramente se tendrá que llegar a eso algún rato pero necesitamos mayores recursos”<sup>290</sup>, acota Ordoñez.

---

<sup>287</sup> Ídem.

<sup>288</sup> Ídem.

<sup>289</sup> Ángela Freire, jefa de la Unidad de Participación Ciudadana de la Dirección de Planificación y Participación Ciudadana del GAD de Rumiñahui, entrevista personal, jueves 17 de octubre de 2013.

<sup>290</sup> Diego Ordoñez Ortiz, Analista de la Unidad de Participación Ciudadana de la Dirección de Planificación y Participación Ciudadana del GAD de Rumiñahui, entrevista personal, jueves 17 de octubre de 2013.

En cuanto a la capacitación sobre la participación ciudadana, los funcionarios advierten un avance que se ha construido en el día a día, prácticamente sin la ayuda de nadie.

Cada vez los dirigentes se enteran de los presupuestos participativos, de la rendición de cuentas, cada vez se socializa y se convoca más. Es cierto, ya en la realidad se vive el día a día con los problemas, con la contaminación politiquera. Existe gente de los partidos políticos que quiere tomarse esos espacios, cuando, por el contrario, el Sistema de Participación Ciudadana debe servirle a todos. Debe ser un sistema sólido de construcción conjunta y eso solo se consigue elevando el nivel de la discusión política. Proponiendo proyectos ligados al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón<sup>291</sup>.

Este panorama plantea una interrogante: ¿por qué otros mecanismos participativos funcionan y la SV no se ha desarrollado? Ante la cual surgen varias hipótesis. Primero, porque la ciudadanía no la demanda. Segundo, porque la ciudadanía prefiere otros subsistemas que permitan participar de las decisiones públicas con mayor comodidad. En efecto, quizás los otros mecanismos no han propiciado el desarrollo funcional de la SV. Según los funcionarios del GAD, el hecho de que la SV no se haya utilizado hasta el momento no ha limitado de ningún modo los derechos de participación en el cantón. Ordoñez añade que si bien se han escuchado voces de militantes de Alianza País y del Movimiento Popular Democrático, durante las audiencias públicas o las asambleas cantonales, se observa que estos sectores quieren utilizar la SV para contaminarla. A este factor se añade a la dificultad logística para el manejo de la SV, en un contexto donde la gente apenas se encuentra aprendiendo los principios básicos de la participación en la esfera pública. Por el momento,

Se han generado audiencias y asambleas que ya tienen nivel de credibilidad, la gente ya discute sus problemas con respeto, antes la gente no iba, hoy si van porque ya no van a oír insultos como antes. Dentro de este nuevo marco argumentativo la silla vacía se podría aplicar para fortalecer intereses colectivos relativos al medio ambiente, a la planificación territorial o a la vialidad<sup>292</sup>.

En adición, Ordoñez señala que la gente todavía no entiende la participación ciudadana desde los principios de la responsabilidad y la corresponsabilidad. “-¿Para qué meterse en problemas de responsabilidad civil y penal?- piensa la gente”<sup>293</sup>, acota el

---

<sup>291</sup> Ídem.

<sup>292</sup> Ídem.

<sup>293</sup> Ídem.

funcionario.

Más allá de las trabas que se han encontrado por parte de la ciudadanía, Ordoñez manifiesta que existe un problema mayor.

Yo tengo la impresión de que a las autoridades no les interesa mucho la participación ciudadana. No hay voluntad política. Primero porque es un tema inédito y desconocido para los funcionarios, el alcalde y los concejales. Es más, este nuevo escenario jurídico obligó a los GADs a implementar normativa y crear unidades administrativas nuevas. Precisamente esta unidad viene funcionando desde 2012, aunque desde antes veníamos trabajando en estos temas.<sup>294</sup>

En cuanto a la puesta en marcha del mecanismo, el analista indica que la implementación de la SV podría ser manipulada no solo por los dirigentes barriales, sino también por los concejales y por el Alcalde. “La SV es un sistema que propicia una mala utilización de influencias con el objetivo de conseguir un voto más. Para qué más sirve la silla vacía si ahí están los representantes”<sup>295</sup>, acotan los funcionarios.

Por un lado, este criterio evidencia que la SV ha sido mal concebida. Esto debido a que se entiende al mecanismo como una catapulta que solo sirve para captar poder político y no como un espacio que permita a los ciudadanos, provenientes de diversos sectores, exponer sus posiciones en torno a temas determinados, más allá de que ejerzan o no su derecho al voto. Por otra parte, muestra que, aunque gran parte de la ciudadanía participe en los sistemas de elección de delegados para la SV, estos procesos no brindan las garantías suficientes como para legitimar las actuaciones de personas que mal podrían ser llamados representantes ciudadanos.

### *3.2. Comparación de la aplicación y del funcionamiento de la silla vacía en los Gobiernos Autónomos Descentralizados de la provincia de Pichincha.*

Es hora de cotejar los resultados expuestos anteriormente, con el fin de apreciar la aplicación y el funcionamiento de la SV en los GADs de los distintos cantones de Pichincha.

---

<sup>294</sup> Ídem.

<sup>295</sup> Ídem.

Sobre la expedición de reglamentación para regular el mecanismo SV, hay que indicar que todos los cantones, salvo el Distrito Metropolitano de Quito, cuentan con ordenanzas y reglamentos que regulan a la SV. En general las disposiciones legales se aprobaron entre 2011 y 2012.

El primer gobierno municipal en contar con una ordenanza que regula la SV fue Pedro Moncayo, en febrero de 2011, seguido de Rumiñahui (junio de 2011), Puerto Quito (julio de 2011), Cayambe (agosto de 2011), Pedro Vicente Maldonado y San Miguel de los Bancos (octubre de 2011) y Mejía, cuya ordenanza fue aprobada en enero de 2012. Al respecto, hay que notar dos particularidades. La primera, en los GAD de Puerto Quito y Cayambe, la SV se ocupó antes de que su ordenanza tuviera plena vigencia legal. Así pues, en Puerto Quito, el mecanismo se usó por primera vez en abril de 2011 mientras que en Cayambe en julio de 2011. En contraposición, el caso de Pedro Vicente Maldonado, cantón en el que la SV se empezó a aplicar en octubre de 2012, casi un año después de la aprobación y sanción de la ordenanza. O bien el caso de Rumiñahui, en donde el mecanismo todavía no se ha aplicado debido a que el reglamento correspondiente aún no se aprueba.

Estas realidades antagónicas reflejan la disimilitud sobre el diseño y aplicación de normas jurídicas referentes a la SV en cada gobierno local.

Puntualicemos, ahora, aspectos concernientes al contenido de las ordenanzas. En general, salvo en los cantones de Pedro Vicente Maldonado<sup>296</sup> y Puerto Quito, el diseño de las ordenanzas no se adecuaba a los modelos emitidos por la AME y por el CPCCS. Curiosamente, los dos cantones que contaron con la asesoría de entidades privadas para la implementación de un sistema local de participación ciudadana cuentan con ordenanzas que incluyen los parámetros que las instituciones públicas han recomendado. En efecto, las ordenanzas de los dos cantones mencionados precisan con claridad el trámite de convocatoria y solicitud, los mecanismos para consensuar posiciones, el plazo, las limitaciones, y los requisitos para hacer uso de la SV.

---

<sup>296</sup> *Nb.* La Ordenanza del GAD de Puerto Quito cumple parcialmente con los estándares de los modelos señalados, aunque se aparte a la SV del Sistema Nacional de Participación.

En otro orden de cosas, la realidad funcional del mecanismo en cada GAD también difiere sustancialmente. Para explicar este punto, podríamos clasificar en tres grupos a los cantones estudiados. En el primer grupo estarían los cantones en donde la SV nunca se ha utilizado debido a la inexistencia del marco normativo: Quito y Rumiñahui. En el segundo grupo, los cantones en donde, a pesar de que existe regulación normativa, la SV nunca se ha ocupado porque la ciudadanía no la ha solicitado: Mejía y San Miguel de los Bancos. Y por último, Cayambe, Pedro Moncayo, Puerto Quito y Pedro Vicente Maldonado formarían parte de un tercer grupo en donde el mecanismo ha sido utilizado. Ahora bien, en estos últimos cuatro cantones, el mecanismo se ha aplicado sujetándose a dos modalidades diferentes. Por un parte, Puerto Quito y Pedro Vicente Maldonado han optado por la elección de delegados en las asambleas cantonales. En consecuencia, han instituido un proceso mediante el cual solo un selecto grupo de ciudadanos puede presentarse en las sesiones de los concejos para hacer uso de la SV. Por otro lado, Cayambe y Tabacundo, se han manejado mediante la convocatoria abierta a la ciudadanía. De esta manera, cualquier ciudadano puede hacer uso de la figura si lo solicita previamente.

Desde una perspectiva teórica, estos dos modelos presentan aparentes ventajas y falencias. Por una parte, el sistema de elección de representantes ayuda a la presencia periódica de ciudadanos en las sesiones de concejos, mientras que la convocatoria abierta favorece a la participación inclusiva. Por otra, la elección de representantes provoca un empoderamiento monopólico del espacio público, en tanto que la convocatoria abierta da paso a que presuntos interesados acaparen la esfera pública ilegítimamente.

Como se ha demostrado, estas aparentes ventajas y falencias no son del todo ciertas. Por un lado, los intereses particulares han trascendido más allá de cualquier sistema de elección de delegados y, por otro, la convocatoria para que cualquier ciudadano ocupe la SV no necesariamente ha despertado el deseo de la ciudadanía para participar en la gestión pública. Por tanto, es imprescindible que, mediante las políticas públicas, se mejore la participación ciudadana en el ámbito público. Es verdad, los GADs tienen libertad para conformar un sistema participativo, pero no se lograrán éxitos mayores sin el apoyo de las entidades especializadas.

Apreciemos ahora los resultados que presenta esta investigación del

funcionamiento de la SV en la provincia de Pichincha.

En total, la SV se ha ocupado en 151 ocasiones en las sesiones de los concejos cantonales de Puerto Quito (85 veces), Tabacundo (33 veces), Pedro Vicente Maldonado (29 veces) y Cayambe (4 veces). En cuanto a los temas más tratados, se evidencia que la ciudadanía participa más, cuantitativamente hablando, cuando se tratan asuntos concernientes a la planificación y presupuesto, así como temas urbanísticos de los GADs. Verbigracia, los representantes ciudadanos actuaron en el tratamiento de temas referentes a la aprobación de presupuestos en 80 ocasiones.

Sobre la votación, los resultados no son nada homogéneos. Por ejemplo, mientras que en Puerto Quito la votación de los ocupantes de la SV ha apoyado 74 mociones unánimemente aprobadas por las autoridades, en Tabacundo, los ocupantes solo unieron su voto a la unanimidad en cinco ocasiones. También se observa un índice bajo de ocupantes que ejercieron su participación solo con voz y no con voto, en total fueron catorce: siete en Puerto Quito y siete en Pedro Vicente Maldonado. Por otra parte, el único cantón en donde las mociones apoyadas por los ocupantes no fueron aprobadas fue Tabacundo, en cinco ocasiones. Adicionalmente, el modelo de elección de representantes aplicado en Pedro Vicente Maldonado y en Puerto Quito presenta un número elevado de ausencias en las sesiones de concejo. En total, fueron cincuenta y cinco las veces en las que los ciudadanos no acudieron a ocupar la SV siendo previamente convocados.

En relación a los ocupantes, vale decir, que a pesar de que el mecanismo fue diseñado para la inclusión de voces ciudadanas en la esfera pública de manera igualitaria y plural, en Puerto Quito, la misma persona ocupó la SV durante 73 oportunidades. Si bien este es un caso extremo, no es menos cierto que en todos los cantones hay un par de ciudadanos que acaparan y monopolizan el uso de la SV. Esta cuestión no es sana para la construcción del poder ciudadano en democracia, pues se privilegia a unos pocos, violando la igualdad democrática, en parte, porque las ordenanzas no regulan con claridad las atribuciones o la cantidad de veces que un ciudadano puede ocupar la SV.

Por otro lado, se muestra que de las 35 personas que ocuparon la SV a lo largo de este tiempo, solo seis fueron mujeres, un porcentaje bajísimo que prueba un problema

estructural de la sociedad ecuatoriana. Este hecho viola de modo flagrante el principio de paridad de género que, según la Ley, debe guiar la participación ciudadana.

Sobre el acceso al mecanismo, vale decir que la SV no se ha negado más que una vez en Tabacundo. También cabe mencionar que el mecanismo no es del todo paritario si tomamos en cuenta que, según el cantón, los concejos están conformados por un número variable de autoridades. No es lo mismo tener una SV en un cuerpo colegiado formado por siete personas que en uno que cuente con 21 concejales. Desde un enfoque cualitativo, el asunto parece secundario, puesto que si se concibe al voto del ocupante como un mandato o como la manifestación del poder ciudadano, cualquier mayoría sería abatida, principalmente por la presión que la ciudadanía ejerce frente a las autoridades. Tal vez este sea el camino para mejorar la SV, establecer mecanismos para que el sentir ciudadano legítimo se evidencie ante los ojos de las autoridades. Minoritariamente, este sentir ciudadano si se ha reflejado en los casos presentados en los subcapítulos anteriores.

A grandes rasgos, la SV ha destacado por dos razones. En primer lugar, por permitir la incidencia de la voluntad ciudadana en las decisiones de los GADs. Así pues, la SV se ha mostrado como un mecanismo mediante el cual no se quiere conseguir el poder político sino influir sobre quienes toman las decisiones. Y en segundo lugar, por constituirse como un medio de formación sobre la participación ciudadana. En efecto, la SV se ha instituido como una escuela que enseña a la ciudadanía a participar en las decisiones gubernamentales.

Aunque este dispositivo participativo ha tenido desperfectos, siempre será saludable que la ciudadanía participe y conozca sobre la labor de sus gobernantes. Como se ha evidenciado, en el caso de la SV, el conocimiento de la gestión gubernamental se da en dos momentos. El primero, antes de que los problemas de la comunidad sean tratados por los concejos municipales, cuando la ciudadanía se entera de los asuntos que serán debatidos y, el segundo, cuando, por medio del ocupante, la comunidad se entera de lo resuelto.

Lastimosamente, hay que admitir que la participación ciudadana en la SV no caló hondo en el espíritu de los pichinchanos como se había previsto. En la mayoría de

cantones, el mecanismo no pasó de ser una moda pasajera que estimuló un ánimo ciudadano efervescente y que finalmente se diluyó después de dos años. Este postulado se corrobora empíricamente, solamente en Pedro Moncayo y en Pedro Vicente Maldonado, el mecanismo se sigue ocupando. Corresponderá entonces, formar a la ciudadanía y a las autoridades para que sea la participación en democracia y no el desencanto político lo que se haga costumbre, para que al final no nos quede solo el recuerdo de viejos entusiasmos agotados por los innumerables fracasos y decepciones que han poblado la historia de nuestro país.

## **4.- Conclusiones**

### *Sobre los antecedentes de la silla vacía*

La participación de agentes externos en los debates y la toma de decisiones de los gobiernos locales no es un tema nuevo. Desde el período colonial funcionarios ajenos al Cabildo, como los oficiales reales, los receptores de penas de cámara, el alférez real y, eventualmente, el depositario general, actuaban con voz y voto en las decisiones que se tomaban en este organismo.

Históricamente, la influencia de la voluntad ciudadana en las decisiones de los gobiernos locales surge como una manifestación espontánea por parte de la ciudadanía con el fin de reivindicar diversos derechos. De ello dan cuenta sucesos como la Revolución de las Alcabalas o la Independencia de Quito.

En cuanto a los antecedentes directos de la SV, se puede enumerar la Asamblea de la Unidad Cantonal de Cotacachi (AUCC), entidad encargada de la aprobación del Plan de Desarrollo del cantón, el Consejo de Desarrollo y Gestión (CDG) y los comités intersectoriales de trabajo que se establecieron, desde 1996, en Santa Ana de Cotacachi. Estas entidades permitían la incidencia directa de la ciudadanía en temas que trataba el Concejo Municipal, como la salud, la educación, el ambiente, entre otros.

Por otra parte, también se podrían citar como antecedentes directos de la SV, varias experiencias participativas difusas como la participación de las ligas barriales, los comités comunales, los gremios de profesionales o artesanales, las juntas parroquiales y vecinales y demás, en las sesiones de los concejos cantonales. Es decir, la ciudadanía ya venía teniendo acceso para participar de cierta gestión pública. Obviamente, sin contar con la facultad de voto para aprobar o rechazar las decisiones de las autoridades.

### *Sobre las causas que originaron la SV*

El surgimiento de nuevos artificios participativos evidencia los problemas de representatividad política en un Estado políticamente debilitado. Dentro de ese marco, varios sectores sociales, como las comunidades indígenas, las organizaciones ambientalistas, los colectivos feministas, entre otros, lograron posicionarse como actores dentro del escenario político nacional, visibilizando sus intereses y necesidades.

En este contexto, la falta de representatividad de los partidos políticos tradicionales causó que la ciudadanía se organice y exija espacios públicos para participar en las decisiones políticas. Por ello, parecería ser que las diversas reivindicaciones ciudadanas fueron la principal causa para la inclusión de los nuevos mecanismos participativos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

Las nuevas ideas de una democracia pluralista e incluyente causaron agrado en el espíritu de cierto sector de la sociedad que se sentía relegada. Desde esta perspectiva, la idea de la presencia de los ciudadanos en los asuntos públicos como una condición necesaria para alcanzar la gobernabilidad democrática tuvo mucha acogida, más allá de la validez de esta hipótesis.

Algunas de las causas más próximas de la SV fueron los problemas de alcantarillado ocurridos en el barrio Guasmo Sur, en la ciudad de Guayaquil, desde 2005 hasta 2007. Considerando tales problemas, su ideario, el ingeniero César Rohón Hervas, configura la SV como una propuesta de campaña que, posteriormente, se incluiría en la Constitución de la República del Ecuador (2008). Ahora bien, es cierto que un hecho en particular pudo haber sido la fuente de inspiración para la creación de la figura, pero, parece más lógico considerar que la SV se originó como una respuesta a las diversas reivindicaciones ciudadanas.

### *Sobre la silla vacía en la Asamblea Constituyente de Montecristi*

Sobre el proceso de formación legislativa de la figura, cabe resaltar tres aspectos:

Primero, el tratamiento de esta figura, tanto en primer como segundo debate en la Asamblea Constituyente de Montecristi, fue muy ligero y escaso. Pocos asambleístas se refirieron a la SV y los que lo hicieron se centraron sobre dos puntos en particular: la denominación “silla vacía” y la facultad de voto del ocupante.

Segundo, poco o nada se debatió sobre la manera de elección de representantes ciudadanos, sobre la presencia de una SV en toda instancia de poder o sobre los modos de operación de la figura en los GADs. Los asambleístas, en su mayoría, emitieron criterios desatinados que evidenciaban la falta de conocimiento respecto del mecanismo participativo en mención y, en general, sobre la participación ciudadana.

Y tercero, entre el segundo debate y la votación final, la Comisión Especial de Redacción modificó sustancialmente el texto del artículo concerniente a la SV. Posteriormente, el Pleno de la Asamblea Constituyente aprobó esas modificaciones sin siquiera emitir ningún criterio al respecto. En conclusión, queda en evidencia la falta de conocimiento de los legisladores, el debate insuficiente y la falta de recursos técnicos al momento de la discusión y planificación previa de un mecanismo constitucional.

#### *Sobre la actualidad de la silla vacía*

Realizar un diagnóstico del funcionamiento de la SV, sobre la base de datos oficiales, resulta imposible. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, entidad encargada de la promoción de la participación ciudadana, no ha levantado hasta el momento ningún dato ni estadística sobre el desarrollo de la SV en el país. Tampoco los GADs llevan el registro de los ocupantes de la SV, según los parámetros exigidos por Ley. Hay que tener en cuenta, además, que la participación ciudadana exige una revisión constante de sus avances.

Más allá de este hecho, la utilización de la SV no ha sido homogénea en los diferentes GADs del territorio ecuatoriano. En general, el desarrollo de la SV se encuentra retrasado. No solo por la ineficiencia burocrática sino también por la apatía ciudadana. Queda claro que el eje de trabajo, durante los últimos años ha sido erróneo, las instancias del sector público se han preocupado por la institucionalización de la participación

ciudadana, cuando debieron encauzar sus esfuerzos para orientar a los ciudadanos sobre sus derechos de participación.

### *Sobre el concepto y características de la silla vacía*

La SV se erige como una instancia participativa-consultiva que promueve la actuación de los ciudadanos en un espacio público, los GADs. Este mecanismo de participación ciudadana admite que tanto la ciudadanía como los GADs compartan determinadas competencias, facultades y poder político-administrativo en una zona de confluencia que no se opone al modelo de representación democrática tradicional.

Además, la SV es el espacio público en donde se ejercen ciertos derechos que tiene la ciudadanía, con el fin de hacer efectiva la democracia participativa, fungiendo eventualmente como un sujeto deliberante en las instancias participativas locales, con las limitaciones establecidas en la Constitución y la Ley.

En definitiva, se concibe al mecanismo como una forma de gobierno participativo con poder de decisión que articula la dimensión colectiva e individual de la toma de decisiones gubernamentales, atendiendo a criterios de pluralidad y responsabilidad.

Sobre las características del mecanismo, enfocadas desde las teorías analizadas, podemos afirmar que:

1) Es un mecanismo participativo, es decir, un mecanismo que busca la presencia de la ciudadanía dentro de la esfera de la política y de lo público.

2) Es un espacio que otorga a los ciudadanos, que no forman parte habitual de los GADs, la facultad de tomar partido en los debates y las deliberaciones que se produzcan en los cuerpos colegiados de los gobiernos locales.

3) Es un mecanismo que busca la exposición de posiciones provenientes de la pluralidad de actores sociales dentro de la esfera pública ya que, para ocupar la SV, se atiende a criterios de representación temática.

4) La SV abre las puertas de lo público a sectores sociales tradicionalmente relegados, que no han sido elegidos o no han sido bien representados. Este mecanismo

participativo busca el empoderamiento público de los sectores que usualmente no han tomado partido de las decisiones gubernamentales.

5) La SV es una forma de Gobierno Participativo con Poder de Decisión que permite reformar institucionalmente la práctica democrática tradicional.

6) Su diseño se basa en la concentración en problemas específicos y tangibles, el establecimiento de nuevos canales para que aquellos a quienes los problemas afectan directamente apliquen sus conocimientos, inteligencia e intereses en la formulación de soluciones y en la generación de discusiones deliberativas.

7) Funciona, únicamente, en un nivel determinado de lo público, los GADs.

8) Es una forma activa de participación ciudadana que, dependiendo del caso, puede concentrar varios tipos de participación.

9) Es un espacio que permite la exposición de distintos puntos de vista y la inclusión de la ciudadanía en los debates en torno a temas de interés, en un contexto de igualdad democrática. En tal efecto, la SV no debe constituirse como una forma alternativa para conseguir poder político, más bien, debe ser un espacio en el que se pueda influir a quienes toman las decisiones.

10) Los ocupantes de la SV no son escogidos mediante elecciones universales. Por ende, más allá de que se han establecido sistemas de elecciones de delegados, los mismos no pueden suplantar la voluntad del pueblo, ni actuar en su nombre.

#### *Sobre la democracia participativa, la participación ciudadana y la silla vacía*

La democracia participativa se origina debido a que dentro de un Estado contemporáneo, la implementación de un sistema democrático directo resulta una imposibilidad práctica.

La democracia participativa no se opone a la democracia representativa tradicional. La democracia participativa se entiende mejor como una evolución *in continuum*, como un modelo que refuerza estructuralmente a la democracia representativa o tradicional.

La democracia participativa presenta un paradigma distinto, exige que la

responsabilidad social y la participación de la ciudadanía sean los criterios de legitimidad de los programas políticos.

En general, la participación ciudadana es la intervención de actores sociales con capacidad de autodeterminación, capacidad de representación de intereses y demandas y en pleno ejercicio de sus derechos individuales y colectivos jurídicamente reconocidos en procesos de decisión, dentro del ámbito público. En tal efecto, la participación ciudadana debe ser entendida como un proceso que despierta al auténtico *zoon politikon*, al ciudadano ejerciendo su capacidad de decisión para orientar los recursos en función de soluciones para problemas sociales.

La participación ciudadana trastoca los modos de hacer y pensar la política, pues convierte a los sujetos sociales en protagonistas del desempeño de la vida democrática y de la gestión y control de los asuntos públicos.

Dentro de ese marco teórico, la SV establece una forma activa de participación ciudadana que, dependiendo del caso, puede concentrar varios tipos de participación y que se ejerce a nivel local. En adición, la SV se configura como un mecanismo de participación ciudadana que porta la bandera del modelo de descentralización estatal. Pero, ante todo, este mecanismo exige la deliberación y la toma de decisiones desde el consenso ciudadano.

A partir del enfoque de la democracia participativa y de la participación ciudadana, la SV se alinea con el pensamiento que sugiere que la presencia de los ciudadanos en los asuntos públicos es una condición necesaria para mejorar la gobernabilidad democrática. Según este enfoque, a medida que el ejercicio del poder está legitimado en la voluntad obtenida a través de un consenso social, mayores son las posibilidades de visibilizar las aspiraciones de los diferentes sectores sociales.

Desde esta perspectiva, lo fundamental del mecanismo no sería la facultad de voto, sino la presencia de la ciudadanía dentro de la esfera pública con el afán de orientar la elaboración de las políticas y los planes de los GADs.

*Sobre la regulación normativa de la silla vacía*

Del análisis normativo, se concluyen varios aspectos:

Primero, es imprescindible que los GADs generen contextos de igualdad y accesibilidad para los interesados en ocupar la SV.

Segundo, las prerrogativas y derechos de los ocupantes de la SV deben estar claramente definidos y delimitados por la normativa de los GADs.

Tercero, la SV no puede constituirse como un espacio que promueva solamente una opinión, es preciso empoderar a la ciudadanía para que se generen debates que confronten diversas posiciones.

Cuarto, el ciudadano debe aprender a superar la dicotomía tradicional entre los asuntos públicos y los privados, asumiendo responsabilidad legal sobre sus actuaciones a nivel gubernamental. Por otro lado, no es viable sancionar administrativamente al ocupante de la SV.

Quinto, la SV no es una modalidad de definición total de políticas, ni de planes de desarrollo local y, mucho menos, de modificación de la estructura político-administrativa de los GADs.

Sexto, los ocupantes acreditados actúan con voz y, erróneamente, con voto durante el tema previsto en el orden del día de las sesiones de los GADs para el cual hayan sido convocados.

Séptimo, es necesario la reforma urgente del marco legal que cataloga a los ocupantes de la SV como representantes ciudadanos y les faculta votar en las decisiones que se toman en los GADs.

Octavo, la convocatoria para ocupar la SV debe ser abierta. Obviamente, cada GAD debe instituir procesos de acreditación para aquellos que quieran ocupar la SV, pero no se puede limitar los derechos de participación y el carácter democrático del mecanismo, nombrando delegados exclusivos en organismos que no representan a la ciudadanía.

Noveno, el ocupante de la SV no es un representante ciudadano. La voluntad popular se expresa en elecciones universales que conforman organismos con una composición política determinada. Por su parte, todos los ciudadanos pueden ocupar la SV,

exponiendo sus puntos de vista sobre un tema determinado.

### *Sobre la aplicación de la silla vacía en los GADs de Pichincha*

En cuanto a la expedición de normas para la SV, hay que indicar que todos los cantones, salvo el GAD del Distrito Metropolitano de Quito, cuentan con ordenanzas y reglamentos que regulan a la SV. En general las disposiciones legales se aprobaron entre 2011 y 2012. El primer gobierno municipal en contar con una ordenanza que regula la SV fue Pedro Moncayo, febrero de 2011, seguido de Rumiñahui (junio de 2011), Puerto Quito (julio de 2011), Cayambe (agosto de 2011), Pedro Vicente Maldonado y San Miguel de los Bancos (octubre de 2011) y Mejía, cuya ordenanza fue aprobada en enero de 2012.

El funcionamiento de la SV en cada GAD difiere sustancialmente. Para explicar este punto, podríamos clasificar en tres grupos a los cantones estudiados. En el primer grupo estarían los cantones en donde la SV nunca se ha utilizado debido a la inexistencia del marco normativo: Quito y Rumiñahui. En el segundo grupo, los cantones en donde, a pesar de que existe regulación normativa, la SV nunca se ha ocupado porque la ciudadanía no la ha solicitado: Mejía y San Miguel de los Bancos. Y por último, Cayambe, Pedro Moncayo, Puerto Quito y Pedro Vicente Maldonado formarían parte de un tercer grupo en donde el mecanismo se ha ocupado.

Ahora bien, en estos últimos cuatro cantones, el mecanismo se ha aplicado sujetándose a dos modalidades diferentes. Por un parte, Puerto Quito y Pedro Vicente Maldonado han optado por la elección de delegados en las asambleas cantonales. En consecuencia, han instituido un proceso mediante el cual solo un selecto grupo de ciudadanos puede presentarse en las sesiones de los concejos para hacer uso de la SV. Por otro lado, Cayambe y Tabacundo, se han manejado mediante la convocatoria abierta a la ciudadanía. De esta manera, cualquier ciudadano puede hacer uso del mecanismo si lo solicita previamente.

En total, la SV se ha ocupado en 151 ocasiones en las sesiones de los Concejos Cantonales de Pichincha: Puerto Quito (85 veces), Tabacundo (33 veces), Pedro Vicente Maldonado (29 veces) y Cayambe (4 veces). En cuanto a los temas más tratados, se evidencia que la ciudadanía participa más, cuantitativamente hablando, cuando se tratan

asuntos concernientes a la planificación y presupuesto, así como temas urbanísticos de los GADs. Verbigracia, los representantes ciudadanos actuaron en el tratamiento de temas referentes a la aprobación de presupuestos en más de 80 ocasiones.

Treinta y cinco personas ocuparon la SV en Pichincha. De ellas, solo seis fueron mujeres, un porcentaje bajísimo que prueba un problema estructural de la sociedad ecuatoriana. Este hecho viola de modo flagrante el principio de paridad de género que, según la Ley, debe guiar la participación ciudadana.

La falta de aplicación de la SV no es un argumento legítimo para invalidar la disposición constitucional contenida en el artículo 101 de la Constitución. De hecho, se incurriría en una falacia si se desdeña la disposición constitucional, instaurada en el marco del deber ser, por su grado de cumplimiento en el plano fáctico.

También se resaltan varias irregularidades que ocurrieron en torno a la aplicación de la SV. Estas irregularidades fueron:

1) En Cayambe, según el Acta No. 45 SG-CM-GMC-2011 de la Sesión Ordinaria del Concejo Cantonal de Cayambe de 31 de agosto de 2011, el señor Jaime Alvear participó en la SV sin haber sido acreditado previamente. En efecto, el Alcalde manifestó en medio de la sesión de Concejo: “que conste en actas que el señor Jaime hizo uso de la silla vacía”. Es decir, a pedido de la autoridad se evade todo el procedimiento previo para hacer uso del mecanismo.

2) En Puerto Quito, según el Acta No. 54 de la Sesión Ordinaria de Concejo del día 28 de diciembre de 2011, mientras se trata la aprobación de la Ordenanza del Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial del cantón, se receptan dos votos de los ocupantes de la SV, Cobos y Quiñonez. Este acontecimiento es claramente ilegal.

3) En Pedro Moncayo, según el Acta No. 154 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 27 de marzo de 2012, a pesar de que la votación queda empatada, se aprueba la posición por la que el Alcalde votó. Lo mismo sucedería en la sesión de Concejo No. 203, según el Acta No. 203 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 15 de

febrero de 2013.

4) En Pedro Moncayo, el 17 de marzo de 2011, se prohíbe hacer uso de la SV al señor Arturo Cabascango, previamente acreditado, por la opinión del concejal Franklin Gualasquí, quien arguyó que el representante de la ciudadanía no solo debe tener interés en el tema sino también debe representar una organización social, argumento que no tiene ningún sustento legal.

5) En Pedro Moncayo, según el Acta No. 186 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 8 de noviembre de 2012, Édgar Vargas, Registrador de la Propiedad del cantón, participó de la SV. Así pues, se infringió el propio orden legal del GADMU que, en la Ordenanza de la Organización, Administración y Funcionamiento del Registro de la Propiedad y Mercantil del Cantón Pedro Moncayo, artículo 8, estipula que el Registrador no podrá ser miembro del cuerpo legislativo (Concejo Municipal), incluida la SV.

### *Conclusiones finales*

Hoy en día, las sociedades contemporáneas son muy diversas, complejas y extensas. Por eso, sus actores se organizan para incidir en las diferentes acciones y planes que toman e implementan los gobiernos. Estas organizaciones fijan su propia agenda y tratan de imponerla, más allá de la afectación, positiva o negativa, que tales planes tengan para la sociedad.

Según el enfoque pluralista de la democracia, es necesario contar con los puntos de vista de las diversas asociaciones, gremios, colectivos, entre otros; pero, ¿qué tan representativas pueden llegar ser estas organizaciones si es que cada representante vela por los intereses de las corporaciones a las que representa?

Planteada esta cuestión, el derecho de voto de los ocupantes de la SV es muy cuestionable puesto que podría atentar contra la naturaleza democrática del mecanismo. Es cierto, el derecho de voto podría ser un incentivo para que la ciudadanía debata desde las organizaciones barriales hasta las asambleas cantonales. Desde este enfoque, el voto no sería solo un voto, sería el reflejo de un proceso que genera una ciudadanía organizada con

el fin de exponer un sentir común.

Pero, ¿qué sucede si el ciudadano actúa por sí mismo o si no se logran los consensos pensados? Entonces, el derecho de voto ejercido por sola una persona o solo una organización constituiría un privilegio indebido. Por ende, es preferible que la SV sea un espacio para exponer posiciones, de cuantas organizaciones sociales o ciudadanos la soliciten, sin derecho de voto.

También se ha constatado que, generalmente, los ciudadanos emplean mayor tiempo y esfuerzo frente a decisiones personales que implican responsabilidad privada que frente a las decisiones de la esfera de responsabilidad social. Esto genera que las decisiones que la gente tome en su esfera de responsabilidad indirecta no sean tan pensadas como las decisiones que afecten a aquellos asuntos sobre los que tiene responsabilidad directa.

Por ello, la mayoría de ciudadanos tienen poca comprensión de sus derechos de participación y poca conciencia de sus responsabilidades, impidiéndoles adquirir el protagonismo participativo adecuado.

Si el ciudadano no se interesa en los asuntos de su comunidad, si la gente no dedica un interés mayor a los problemas sociales, no parece lógico otorgarle constitucionalmente un gran poder de decisión en la esfera pública. La democracia participativa carece de razón de ser si es que los ciudadanos no deciden participar en la conducción de sus asuntos públicos. Resulta inclusive peligroso, dotar de mayores responsabilidades políticas a quien, en el fondo, no deja de ser un ignorante. Personalmente, creo que solo la educación en valores democráticos cambiará este panorama.

Minoritariamente, se ha observado la participación activa de un grupo de ciudadanos en la toma de decisiones cantonales. Sin embargo, casi en todos los casos observados, las atribuciones que brindan los derechos de participación en la SV son superiores al saber técnico de los ciudadanos.

## **5.- Recomendaciones**

### *Recomendaciones que surgieron del análisis de los antecedentes y causas de la silla vacía*

La participación ciudadana es una expresión que surge espontáneamente. Los ciudadanos, dentro de ciertas coyunturas sociales, buscan reivindicar derechos y exigen que ciertas decisiones políticas se tomen de una manera específica. A pesar de aquello, dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano predomina una visión estatista de la participación, es decir, no se considera la participación de la ciudadanía como una expresión espontánea.

Por un lado, está bien que se institucionalicen ciertos procedimientos como la SV, pero, la protesta, el reclamo o la resistencia nunca podrán adecuarse estrictamente a lo dispuesto por cualquier marco jurídico que pretenda regularlos. Por ende, la concepción de que la participación ciudadana se da exclusivamente por estos procedimientos y por estas instituciones es equivocada.

Ni la Constitución, ni la Ley podrán contemplar todas las opciones que la ciudadanía tiene para expresarse en el ámbito público. Obviamente, se puede regular ciertos límites de estas manifestaciones ciudadanas, como no atentar contra la seguridad estatal, contra la integridad de otras personas o contra la propiedad privada, por ejemplo.

### *Recomendaciones que surgieron de la revisión del origen de la silla vacía en la Asamblea Constituyente de Montecristi*

Analiqué el proceso de formación de la SV, sobre la base de las actas de las sesiones del Pleno de la Asamblea Constituyente y de documentos de trabajo de la Mesa Constituyente No. 2, que se guardan en el Archivo-Biblioteca de la Función Legislativa. Lastimosamente, advierto que hasta la actualidad (febrero de 2014), las actas y

convocatorias de dicha Mesa no han sido entregadas al Archivo-Biblioteca. En efecto, solo se cuenta con el Acta de entrega-recepción de 23 de julio de 2008, suscrita por el Ex Secretario Relator de la Mesa No. 2, Fausto Camacho Zambrano y por el Ex Jefe de Archivo del Archivo-Biblioteca de la Función Legislativa, Pedro Galarza Benalcázar, en la que se hace constar: “las actas y convocatorias se entregará (sic) oportunamente”.

Es penoso que en nuestro país, la irresponsabilidad de ciertos funcionarios públicos sea el principal obstáculo para el desarrollo de investigaciones históricas en el campo del Derecho. Por eso, es imprescindible contar con las actas de trabajo de la Mesa Constituyente No. 2 de la Asamblea Constituyente. No puede ser que hasta hoy (casi cinco años después) las actas no aparezcan. Para ello, las instituciones pertinentes deberían solicitar al entonces secretario de dicha mesa, Dr. Fausto Camacho Zambrano, tales documentos.

*Recomendaciones que surgieron de la revisión de la participación ciudadana y el CPCCS en el Ecuador*

La concepción estatista que se tiene de la participación ciudadana no se ajusta con la realidad ecuatoriana. Desde esta perspectiva, establecer a la participación ciudadana como un poder estatal es un absurdo conceptual, justamente, porque la misma no es una función del Estado, no se origina en la Administración Pública, ni en la actuación de los funcionarios públicos. La participación ciudadana es una manifestación producida por la ciudadanía no por el Estado.

Ahora bien, si asumimos que la participación ciudadana se da solamente por las reglas establecidas en la Constitución y la Ley, se corre el peligro de que cualquier manifestación fuera de esos límites estatistas sea considerada como subversiva, como prohibida. Obviamente, es tarea del Estado modificar la estructura y el enfoque de las políticas participativas.

El Estado debe cuidarse de sí mismo pues podría ser el principal agente de un proceso de desgaste gradual sobre la utilidad y eficacia de la participación ciudadana.

*Recomendaciones que surgieron del análisis sobre la naturaleza y características del mecanismo participativo silla vacía*

Más que un espacio deliberativo, la SV debería ser un mecanismo consultivo. Es decir, los ocupantes de la SV no deberían tener más atribuciones que las de expresar sus posiciones, sin derecho a voto. Como dispone la Constitución, “participar en su debate y en la toma de decisiones” debe ser el objetivo del mecanismo democrático que incluya a todos los ciudadanos y a todas sus posiciones.

Al disponer categóricamente que la participación se ejerce con voz y voto, se instaure una facultad que desnaturaliza al mecanismo. Primero, porque si se da la posibilidad de votar a una sola persona o una organización, se brinda un privilegio anti democráticos, y, si se admite que varias personas y organizaciones tienen esta facultad, será imposible establecer reglas claras para el procesamiento de la votación.

En cualquiera de los dos casos, el derecho de voto, con el que legalmente cuenta el ocupante constituye, primero, un menosprecio a la voluntad popular, que eligió previamente a sus representantes en elecciones universales y, segundo, el hecho de que un ciudadano vote y otro no lo haga, es una flagrante violación a la igualdad democrática.

Por ello, si se le otorga derecho de voto al ocupante, se corre el riesgo de que la SV sea usada como una ilegítima catapulta que busque conseguir poder político, acallando las diversas posiciones ciudadanas.

*Recomendaciones que surgieron del análisis de la silla vacía dentro del marco conceptual de la democracia participativa y de la participación ciudadana.*

Según los enfoques participativos, una democracia se fortalece cuando hay participación de la gente en las decisiones que se toman en el ámbito público. No obstante, hay que preguntarse si, hoy en día, la gente se interesa en la política y en las decisiones que se toman en los diversos niveles del sector público.

Ya sea por nuestras raíces republicanas o por nuestra herencia romana, buscamos, a veces de modo forzado, que el ciudadano se interese por los asuntos públicos, olvidando que en las democracias más consolidadas, como la de Estados Unidos de América o la de

Canadá, por ejemplo, la gente está menos interesada en la política y más interesada en contar con la libertad necesaria para dedicarse a sus asuntos particulares.

Por ello, no debemos caer en el fetichismo de la participación. Los espacios de la democracia participativa y la participación ciudadana deben ser implementados, con el fin de afianzar la gobernabilidad, siempre y cuando no restrinjan las libertades de los particulares.

#### *Recomendaciones relativas a las regulaciones normativas de la silla vacía*

Del análisis normativo realizado, surgieron las siguientes recomendaciones:

1) El artículo 101 de la Constitución, debería disponer que la SV será ocupada por la ciudadanía en general y no por “una representante o un representante ciudadano”.

2) El artículo 77 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana debería ser reformado en dos puntos:

2.1) En lugar de establecer que los ocupantes de la SV se determinarán en “asambleas locales, cabildos populares o audiencias públicas”, el artículo debería hacer mención que la convocatoria para ocupar la SV será abierta, es decir, que todos los ciudadanos, en goce de sus derechos de participación, puedan hacer uso de la SV.

2.2) La persona acreditada que participe en los debates y en la toma de decisiones lo hará con voz y no con voto.

3) El artículo 311 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización debería ser reformado, suprimiendo la responsabilidad administrativa que, como se ha mostrado, erróneamente se le atribuye al ocupante de la SV.

4) Las Ordenanzas y demás disposiciones que se aprueben en los GADs deberían contener:

4.1) Procedimientos claros sobre la forma de convocatoria a la ciudadanía para hacer uso de la SV, de acuerdo a los establecido en los artículos 318 y 319 del COOTAD.

4.2) Procedimientos claros sobre la forma de acreditación de la ciudadanía: ante qué instancia y mediante qué manera. Idealmente, bastaría una solicitud en la que se señale en qué punto del orden del día se desea participar y la copia de la cédula del ciudadano. Opcionalmente, la copia del nombramiento si es que el ciudadano representa a alguna organización social.

4.3) Un margen temporal adecuado para que, en ningún caso, el tiempo de acreditación sea mayor al tiempo transcurrido entre la convocatoria a la sesión del GAD y la propia sesión. Es decir, menos de 48 horas para las sesiones ordinarias y menos de 24 horas para las sesiones extraordinarias.

4.4) La estipulación de que quien participe en la Silla Vacía no podrá referirse a otros temas que no sea aquellos para los cuales fue acreditado. Es decir actuará con voz en el punto del orden del día para el que fue convocado.

4.5) Disposiciones relativas a los procedimientos establecidos para escuchar a todas las posiciones que se expresen en la SV durante la sesión del GAD.

4.6) Disposiciones relativas al registro de las solicitudes y de los ciudadanos que ocupen la SV.

#### *Recomendaciones que surgieron del análisis de casos de la silla vacía*

En el GAD del Distrito Metropolitano de Quito, se debe legislar normas para implementar la SV.

En los GADMUs de Rumiñahui, Mejía y San Miguel de los Bancos, se debe poner en marcha lo dispuesto por las ordenanzas referentes a la SV.

## 6.- BIBLIOGRAFÍA

### Libros

Bobbio, Norberto. El futuro de la democracia. Santafé de Bogotá, Fondo de Cultura Económica Ltda., segunda edición, 1991.

Borja Cevallos, Rodrigo. Socialismo Democrático. Quito, Izquierda Democrática, segunda edición. Pág. 63.

Cardoso Aguilar, Luis Enrique. Aproximaciones a la participación ciudadana en la región andina: el caso peruano. Lima, Comisión Andina de Juristas, 2006.

Colina, Ricardo y Díaz, Alejandro. La participación ciudadana. México D.F., Editorial Porrúa, 2007.

Cunill, Nuria. Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, 1991.

Dahl, Robert. Un Prefacio a la Teoría Democrática. México, Ediciones Gernika S.A., 1987.

De Toqueville, Alexis. La democracia en América. Madrid, Alianza Editorial, 1985.

Del Águila, Rafael y otros. La democracia en sus textos. Madrid, Alianza Editorial, 1998.

Duverger, Maurice. La democracia sin el pueblo. Barcelona, Ediciones Ariel, 1968.

Escobar, Iván. El sistema representativo y la democracia semidirecta. México D.F., UNAM, 2002.

Fadda, Giulietta. La Participación Como Encuentro: Discurso Político y Praxis Urbana. Caracas, Universidad Central de Venezuela, Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico, Fondo editorial Acta Científica Venezolana, 1990.

Fung, Archon y Olin Wright, Erick. Democracia en Profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión. Colombia, Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2003.

Insunza Vera, Ernesto y Olvera, Alberto. Democratización, rendición de cuentas y

sociedad civil. Participación ciudadana y control social. México D.F., Centro de investigaciones y estudios superiores en antropología social Miguel Ángel Porrúa, 2006.

Landázuri, Carlos. Estructura y funcionamiento del Cabildo de Quito, 1534-1551. Anuario histórico-jurídico ecuatoriano, vol. VI, Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, 1980.

Lang, Miriam y otros. Democracia, participación y socialismo. Quito, Fundación Rosa Luxemburg, 2000.

Lipset, Seymour Martin. El hombre político. Madrid, Tecnos, 1987.

Ortiz Crespo, Santiago. Cotacachi: una apuesta por la democracia participativa. Quito, FLACSO, Sede Ecuador, 2004.

Paz y Miño Cepeda, Juan. Golpe y contragolpe. La rebelión de Quito del 21 de enero de 2000. Quito, Editorial Abya-Yala, 2002.

Pérez Tremps, Pablo. Los Derechos Fundamentales: teoría general, en Pablo Pérez Tremps (coordinador). Los Derechos Fundamentales, Quito, Corporación Editora Nacional, 2004.

Prud'Homme, J. F. Consulta popular y democracia directa. México D.F., Instituto Federal Electoral, 2001.

Rousseau, Juan Jacobo. Del contrato social; discursos: discurso sobre las ciencias y las artes, discurso sobre el origen y el fundamento de la desigualdad entre los hombres. Barcelona, Alianza Editorial, 2008.

Schmitter, Philippe. Un posible esbozo de una 'democracia post-liberal'. México D.F., Anthropos, 2005.

Schumpeter, Joseph. Capitalismo, socialismo y democracia. Madrid, Alianza Editorial, 1978.

Smedler, Aese y otros. Democracia, pobreza y exclusión social en el Ecuador. Ecuador, V&O Gráficas, 2000.

Swift, Richard. Democracia y participación. Barcelona, Intermón Oxfam, 2003.

## **ARTÍCULOS**

Calderón, Fernando y Hopenhayn, Martín. "Desarrollo, ciudadanía y la negación del otro". RELEA. Revista Latinoamericana de Estudios Avanzados. No.1, Venezuela, 1996.

Ramírez Gallegos, Franklin y Espinosa, Alejandra. "Ocupando la silla vacía. Representación y participación en el tránsito posconstitucional del Ecuador". Cuadernos del CENDES, 81, Septiembre-Diciembre, Quito, 2012.

## **NORMAS LEGALES**

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Quito, V&M Gráficas, 2011.

Ordenanza del Sistema de Gestión y Participación Ciudadana. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Rumiñahui. Sangolquí, 29 de junio de 2011.

Ordenanza del Sistema de Gestión Participativa Ciudadana, Rendición de Cuentas y Control Social del Cantón Mejía. Machachi, 17 de enero de 2012.

Ordenanza de Participación Ciudadana del Cantón Cayambe. Cayambe, 10 de agosto de 2011.

Ordenanza que Norma la Participación Ciudadana y Cogestión de los Presupuestos Participativos del cantón de San Miguel de los Bancos. San Miguel de los Bancos, 6 de octubre de 2011.

Ordenanza de Conformación del Sistema de Participación Ciudadana del Cantón Puerto Quito. Puerto Quito, 25 de abril de 2011.

## **INTERNET**

Acosta Alberto. El nuevo escenario para el diálogo de la sociedad civil y el Estado. National Endowment for Democracy Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental Fundación Esquel Grupo Faro Participación Ciudadana. Internet: <http://www.slideshare.net/ecuadordemocratico/ecuador-la-silla-vaca-el-nuevo-escenario-para-el-dilogo-de-la-sociedad-civil-y-el-estado>. Acceso: domingo, 13 de octubre de 2013.

Acta de sesión número 53. Asamblea Constituyente 2008. Montecristi. Internet: [http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww2.ucsg.edu.ec%2Fjurisprudencia%2Findex.php%3Foption%3Dcom\\_docman%26task%3Ddoc\\_download%26gid%3D13%26Itemid%3D86&ei=kFJwUtHABi6jkQfTmoHwDA&usg=AFQjCNHQY1DH8FbzmpLHM6XLyTT79kY8zA&sig2=97Q4yqK85Q1ouJMPcjm0w](http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww2.ucsg.edu.ec%2Fjurisprudencia%2Findex.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D13%26Itemid%3D86&ei=kFJwUtHABi6jkQfTmoHwDA&usg=AFQjCNHQY1DH8FbzmpLHM6XLyTT79kY8zA&sig2=97Q4yqK85Q1ouJMPcjm0w). Acceso: quito, 2 de octubre de 2013.

Alberto Acosta, Mauro Andino, Luis Alberto Andrango, Carmen Barrera, Orazio Bellettini, Marena Briones, Patricio Carpio, Margarita Carranco, Rafael Carriel, Boris Cornejo, Virgilio Hernández, Ruth Hidalgo, Milton Luna, Esperanza Martínez, César Montúfar, Simón Pachano, Dolores Padilla, Amelia Ribadeneira, César Ricaurte, Francisco Rhon, Humberto Salazar, Doris Soliz, José Tonello y Nila Velázquez. Entrevistas y edición: Diego Cornejo Menacho. La Silla Vacía. El nuevo escenario para el diálogo de la sociedad civil y el Estado. National Endowment for Democracy Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental Fundación Esquel Grupo Faro Participación Ciudadana. Internet: <http://www.slideshare.net/ecuadordemocratico/ecuador-la-silla-vaca-el-nuevo-escenario-para-el-dilogo-de-la-sociedad-civil-y-el-estado>. Acceso: domingo, 13 de octubre de 2013.

Bobbio, Norberto. De la ideología democrática a los procedimientos universales. Internet: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/103/inf/inf10.htm>. Acceso: domingo, 13 de octubre de 2013.

Borja Bonill, Shirley. Los últimos ensayos de diseño constitucional en el Ecuador. Internet: <http://www.idea.int/americas/ecuador/upload/Pdf-AP-2.pdf>. Acceso: jueves, 21 de noviembre de 2013.

Carta Democrática Interamericana. Internet: [http://www.oas.org/charter/docs\\_es/resolucion1\\_es.htm](http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm). Acceso: domingo, 13 de octubre de 2013.

Casi nadie se sienta en la 'silla vacía'. Internet: [http://www.elcomercio.com/pais/asentamientos-Municipio-participacion\\_ciudadanagobiernos\\_seccionales\\_0\\_945505451.html](http://www.elcomercio.com/pais/asentamientos-Municipio-participacion_ciudadanagobiernos_seccionales_0_945505451.html). Acceso: 22 de octubre de 2013.

Chiriboga, Silvia. Testimonio Forajido. Internet: <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2918/1/T1042-MC-Chiriboga-Testimonio.pdf>. Acceso: martes, 29 de octubre de 2013.

Constitución alemana de Weimar de 1919. Internet: [http://portu.der.uva.es/constitucional/verdugo/Constitucion\\_Weimar.pdf](http://portu.der.uva.es/constitucional/verdugo/Constitucion_Weimar.pdf). Acceso: domingo, 13 de octubre de 2013.

Constitución de la República del Ecuador. Internet: [www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf). Acceso: domingo, 13 de octubre de 2013.

Convención Americana sobre Derechos Humanos. Internet: [www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html](http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html). Acceso: domingo, 13 de octubre de 2013.

Cortina, Adela. Las raíces éticas de la democracia, Publicaciones de la Universitat de Valencia, España, 2010. Internet: <http://bibliocentral.uncoma.edu.ar/revele/index.php/horizontes/article/viewFile/507/566>. Acceso: domingo, 13 de octubre de 2013.

Entrevista al Alcalde Augusto Barrera: “Ahora es el bien común el que organiza todas las decisiones en Quito”. Internet: <http://www.telegrafo.com.ec/noticias/quito/item/barrera-ahora-es-el-bien-comun-el-que-organiza-todas-las-decisiones-en-quito.html>. Acceso: lunes, 23 de diciembre de 2013.

García Sayán, Diego. Voto concurrente del juez Diego García-Sayán. Caso Yatama vs. Nicaragua. Internet: [www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_127\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf). Acceso: domingo, 13 de octubre de 2013.

González Ballar, Rafael. Consolidación de la participación ciudadana en Honduras. Internet: <http://rds.org.hn/participacion-ciudadana/>. Acceso: domingo, 13 de octubre de 2013.

Guasmo Sur alista marcha para exigir alcantarillado. Internet: <http://www.eluniverso.com/2005/08/08/0001/18/44973A96F1EA4075ACA19D1596466F6E.html>

Informe de mayoría Mesa Constituyente No. 2 primer debate. Internet: [http://constituyente.asambleanacional.gov.ec/documentos/funcion\\_transparencia\\_control\\_social\\_segundo\\_debate.pdf](http://constituyente.asambleanacional.gov.ec/documentos/funcion_transparencia_control_social_segundo_debate.pdf). Acceso: quito, 2 de octubre de 2013.

Informe de mayoría, segundo debate de 5 de junio de 2008. Internet: [http://constituyente.asambleanacional.gov.ec/documentos/funcion\\_transparencia\\_control\\_social\\_segundo\\_debate.pdf](http://constituyente.asambleanacional.gov.ec/documentos/funcion_transparencia_control_social_segundo_debate.pdf). Acceso: quito, 2 de octubre de 2013.

Interagua explica problemas de alcantarrillado en el Guasmo. Internet: <http://www.eluniverso.com/2008/05/02/0001/18/BDE6CB1964034CE3AD09F27B10FA56E7.html>

Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Internet: <http://www.politica.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/10/Ley-de-participación-ciudadana.pdf>. Acceso: domingo, 13 de octubre de 2013.

López Adrián. Análisis del Referéndum Constitucional 2008 en Ecuador. Internet: <http://www.Flacso.org.ec/docs/i33lopez.pdf>. Acceso: viernes, 25 de octubre de 2013.

Modelo de Ordenanza que Regula el Sistema de Participación Ciudadana y Control Social, aprobado por el Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social el 27 de junio de 2012. Internet: <http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ame.gob.ec%2Fame%2Findex.php%2Fcomponent%2Fphocadownload%2Fcategory%2F6>. Acceso: jueves, 21 de noviembre de 2013.

Noguera Fernández, Albert. ¿Democratizando la justicia constitucional? La articulación entre soberanía, justicia constitucional y participación en el viejo y el nuevo constitucionalismo. Internet: <http://opo.iisj.net/index.php/osls/article/view/9/178>. Acceso: jueves, 21 de noviembre de 2013.

Oficio de la Procuraduría General del Estado Número 01262 de 7 de abril de 2011. Internet: [www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/.../Sitios/.../Oficios/63652.pdf](http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/.../Sitios/.../Oficios/63652.pdf). Acceso: viernes, 4 de octubre de 2013.

Ordenanza municipal que reconoce legalmente los estatutos que regirán la Asamblea de Unidad Cantonal. Internet: <http://www.asambleacotacachi.org/pagina.php?vamenu=128>. Acceso: martes, 22 de octubre de 2013.

Ordenanza reformatoria a la ordenanza municipal que reconoce legalmente los estatutos que regirán la Asamblea de Unidad Cantonal. Internet: [http://www.asambleacotacachi.org/fckeditor\\_upload/REFORMA%20ESTATUTOS%20AUCC\(2\).pdf](http://www.asambleacotacachi.org/fckeditor_upload/REFORMA%20ESTATUTOS%20AUCC(2).pdf). Acceso: martes, 22 de octubre de 2013.

Oyarte Martínez, Rafael. “Régimen de Inhabilidades para la Presentación de Candidaturas en Ecuador”. Internet: <http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/congreibero/ponencias/rafaeloyartemartinez.pdf>. Acceso: jueves, 21 de noviembre de 2013.

Pachano Simón. Democracia representativa y mecanismos de democracia directa y participativa. Internet: <http://www.fes-ecuador.org/pages/lineas-de-trabajo/renovacion-partidaria/democracia-representativa-y-mecanismos.php>. Acceso: jueves, 24 de octubre de 2013.

Plan Nacional para el Buen Vivir, 2009-2013. Internet: <http://www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-para-el-buen-vivir-2009-2013/>. Acceso: domingo, 13 de octubre de 2013.

Ramírez Gallegos, Franklin. ¿Quién ocupa la silla vacía? La participación como representación en la vigente innovación democrática latinoamericana. Internet: <http://lasa.international.pitt.edu/forum/files/vol44-issue1/Debates4.pdf>. Acceso: jueves, 3 de octubre de 2013.

Ramírez Nárdiz, Alfredo. Democracia participativa. La experiencia española contemporánea. Internet: [http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/14215/1/Tesis\\_ramirez.pdf](http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/14215/1/Tesis_ramirez.pdf). Acceso: lunes, 7 de octubre de 2013.

Romeu Monserrat, Jorge. Crítica al concepto de democracia participativa de Giovanni Sartori. Internet: <http://espaciofilosofal.files.wordpress.com/2011/09/monografc3ada-jorge-romeu-monserrat1.pdf>. Acceso: domingo, 13 de octubre de 2013.

Sartori, Geovani. Qué es la democracia. Internet: <http://es.scribd.com/doc/46474038/Giovanni-Sartori-Que-Es-La-Democracia>. Acceso: domingo, 13 de octubre de 2013

Serrano, Vladimir. 'La institución más antigua del país es el Cabildo quiteño, por eso su importancia política'. Internet: [http://www.elcomercio.com/noticias/Entrevista-Vladimir\\_Serrano-institucion-Cabildo-municipio\\_0\\_1090091034.html](http://www.elcomercio.com/noticias/Entrevista-Vladimir_Serrano-institucion-Cabildo-municipio_0_1090091034.html). Acceso: jueves, 3 de octubre de 2013.

“Silla vacía” utilizada en tres años por 42 personas. Internet: <http://www.telegrafo.com.ec/regionales/regional-sur/item/silla-vacia-utilizada-en-tres-anos-por-42-personas.html>. Acceso: quito, 22 de octubre de 2013.

Soliz Doris. El nuevo escenario para el diálogo de la sociedad civil y el Estado. National Endowment for Democracy Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental Fundación Esquel Grupo Faro Participación Ciudadana. Internet: <http://www.slideshare.net/ecuadordemocratico/ecuador-la-silla-vaca-el-nuevo-escenario-para-el-dilogo-de-la-sociedad-civil-y-el-estado>. Acceso: domingo, 13 de octubre de 2013.

Stiglitz Joseph. El papel de la participación en el desarrollo” Desarrollo Humano e Institucional en América Latina (DHIAL). Internet: [http://www.iigov.org/dhial/?p=2\\_09](http://www.iigov.org/dhial/?p=2_09). Acceso: miércoles, 2 de octubre de 2013.

Unda, Mario. Quito en abril: los forajidos derrotan al coronel. Internet: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D3780.dir/16Unda.pdf>. Acceso: martes, 29 de octubre de 2013.

Velazquez Nila. El nuevo escenario para el diálogo de la sociedad civil y el Estado. National Endowment for Democracy Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental Fundación Esquel Grupo Faro Participación Ciudadana. Internet: <http://www.slideshare.net/ecuadordemocratico/ecuador-la-silla-vaca-el-nuevo-escenario-para-el-dilogo-de-la-sociedad-civil-y-el-estado>. Acceso: domingo, 13 de octubre de 2013.

## **Entrevistas**

Ángela Freire, Jefa de la Unidad de Participación Ciudadana de la Dirección de Planificación y Participación Ciudadana del GAD de Rumiñahui, entrevista personal, jueves 17 de octubre de 2013.

Arturo Mera, Secretario General del GAD del cantón Manta, entrevista personal, 22 de Octubre de 2013.

Carlos Chacón, Secretario General del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Pedro Vicente Maldonado, entrevista personal, 7 de noviembre de 2013.

César Pasquel Patiño, Secretario del Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Mejía, entrevista personal, jueves, 31 de octubre de 2013.

Cesar Rohón Hervas, Ex asambleísta nacional constituyente por el Partido Social Cristiano, entrevista personal, 15 de octubre de 2013.

Carmen Ortega, Secretaria General del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal del cantón San Miguel de los Bancos, entrevista personal, jueves 7 de noviembre de 2013.

Ciro Gómez, Secretario General del GAD del cantón Ambato, entrevista personal, 22 de Octubre de 2013.

Cristina Chimarro, Secretaria del Concejo Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Cayambe, entrevista personal, miércoles, 6 de noviembre de 2013.

Diego Ordoñez Ortiz, Analista de la Unidad de Participación Ciudadana de la Dirección de Planificación y Participación Ciudadana del GAD de Rumiñahui, entrevista personal, jueves 17 de octubre de 2013.

Liliana Navarrete, Secretaria General del Gobierno Municipal del cantón Pedro Moncayo, entrevista personal, jueves, 12 de diciembre de 2013.

Elena Cadena, Jefa de la Dirección de Gestión Estratégica y Fortalecimiento Institucional del GAD del cantón Mejía, entrevista personal, jueves, 31 de octubre de 2013.

Johmson Gómez, Procurador Síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Puerto Quito, entrevista persona, 7 de noviembre de 2013.

Lino Romero Ganchoso, Secretario General del GAD del cantón Manta, entrevista personal, 22 de Octubre de 2013.

Marco Herrera, Funcionario de la Dirección Técnica de la Asociación de Municipalidades del Ecuador, entrevista personal, 28 de octubre de 2013.

María Eugenia Chávez García, Secretaria General de Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Rumiñahui, entrevista personal, jueves 17 de octubre de 2013.

Marlene Jarrín, Técnica de la Subcoordinación Nacional de Promoción de la Participación, entrevista personal, 23 de Octubre de 2013.

Piedad Cuarán, Técnica de la Subcoordinación Nacional de Promoción de la Participación, entrevista personal, 23 de Octubre de 2013.

Virgilio Hernández, Asambleísta Nacional por Alianza País, entrevista personal, 21 de octubre de 2013.

### **Actas**

Acta N. 37 SG-CM-GMC-11 de la Sesión Ordinaria del Concejo cantonal de Cayambe de 29 de julio de 2011. Cayambe, 29 de julio de 2011.

Acta N. 45 SG-CM-GMC-2011 de la Sesión Ordinaria del Concejo cantonal de Cayambe de 31 de agosto de 2011. Cayambe, 31 de agosto de 2011

Acta N. 66 SG-GMC-11 de la sesión ordinaria del Concejo Cantonal de Cayambe de 11 de diciembre de 2011. Cayambe, 11 de diciembre de 2011.

Acta N. 68 SG-GMC-11 de la sesión ordinaria del Concejo Cantonal de Cayambe de 15 de diciembre de 2011. Cayambe, 15 de diciembre de 2011.

Acta N° 14 de la Sesión Ordinaria de Concejo del día Viernes 15 de Abril de 2011-Período: Agosto Del Año 2009-Mayo Del Año 2014. Puerto Quito, 15 de abril de 2011.

Acta N° 37 de la Sesión Ordinaria de Concejo del día lunes 5 de septiembre de 2011-Período: Agosto Del Año 2009-Mayo Del Año 2014. Puerto Quito, 5 de septiembre de 2011.

Acta N° 54 de la Sesión Ordinaria de Concejo del día miércoles 28 de diciembre de 2011-Período: Agosto del Año 2009-Mayo Del Año 2014. Puerto Quito, 28 de diciembre de 2011.

Acta N° 26 de la Sesión Ordinaria de Concejo del día 26 de junio de 2012-Período: Agosto del Año 2009-Mayo Del Año 2014. Puerto Quito, 26 de junio de 2012.

Acta N° 49 de la Sesión Ordinaria de Concejo del día 14 de noviembre de 2012-Período: Agosto del Año 2009-Mayo Del Año 2014. Puerto Quito, 14 de noviembre de 2012.

Acta N° 5 de la Sesión Ordinaria de Concejo del día 7 de febrero de 2013-Período: Agosto Del Año 2009-Mayo del Año 2014. Puerto Quito, 7 de febrero de 2013.

Acta No. 04-2011-SCPC, Asamblea Cantonal Ciudadana de Elección de los Representantes de la Ciudadanía. Pedro Vicente Maldonado, 9 de abril de 2011.

Acta No. 36-SG-CMPVM de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 17 de octubre de 2012. Pedro Vicente Maldonado, 17 de octubre de 2012.

Acta No. 96 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 10 de marzo de 2011, Pedro Moncayo y Acta No. 102 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 28 de abril de 2011, Pedro Moncayo.

Acta No. 97 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 17 de marzo de 2011, Pedro Moncayo.

Acta No. 103 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 14 de abril de 2011, Pedro Moncayo.

Acta No. 108 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 2 de junio de 2011, Pedro Moncayo.

Acta No. 125 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 15 de septiembre de 2011, Pedro Moncayo.

Acta No. 127 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 29 de septiembre de 2011, Pedro Moncayo.

Acta No. 137 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 2 de diciembre de 2011, Pedro Moncayo y Acta No. 138 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 9 de diciembre de 2011, Pedro Moncayo. A

Actas No. 98, 99, 100, 101, 102, 105, 106, 107, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 126, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 139, 140 y 141 de las sesiones del Concejo Municipal de cantón Pedro Moncayo.

Acta No. 146 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 2 de febrero de 2012, Pedro Moncayo.

Acta No. 151 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 8 de marzo de 2012, Pedro Moncayo.

Acta No. 154 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 27 de marzo de 2012, Pedro Moncayo.

Acta No. 164 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 7 de junio de 2012, Pedro Moncayo.

Acta No. 168 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 5 de julio de 2012, Pedro Moncayo.

Acta No. 186 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 8 de noviembre de 2012, Pedro Moncayo.

Acta No. 187 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 15 de noviembre de 2012, Pedro Moncayo.

Acta No. 188 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 22 de noviembre de 2012, Pedro Moncayo.

Acta No. 189 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 29 de noviembre de 2012, Pedro Moncayo.

Acta No. 190 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 3 de diciembre de 2012, Pedro Moncayo.

Acta No. 191 de la Sesión Extraordinaria del Concejo Municipal de 6 de diciembre de 2012, Pedro Moncayo y acta No. 192 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 10 de diciembre de 2012, Pedro Moncayo.

Actas No. 142, 143, 144, 145, 147, 148, 149, 150, 152, 153, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 165, 166, 167, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 193 y 195 de las sesiones del Concejo Municipal de cantón Pedro Moncayo.

Acta No. 198 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 27 de enero de 2013, Pedro Moncayo.

Acta No. 202 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 14 de febrero de 2013, Pedro Moncayo.

Acta No. 201 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 7 de febrero de 2013, Pedro Moncayo.

Acta No. 203 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 15 de febrero de 2013, Pedro Moncayo.

Acta No. 226 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 18 de julio de 2013, Pedro Moncayo.

Acta No. 232 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 29 de agosto de 2013, Pedro Moncayo.

Actas No. 196, 197, 199, 200, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 227, 228, 229, 230, 231, 233 y 234 de las sesiones del Concejo Municipal de cantón Pedro Moncayo.

## **Otros**

Cesar Rohón Hervas. Propuesta de constitucional ampliada de Participación Ciudadana “Nuevas Tendencias. Montecristi, Ciudad Alfaró, 8 de mayo de 2008.

Carlos Pilamunga. Mirando la participación desde los colectivos. Observaciones al primer informe de la mesa 2. Montecristi, Ciudad Alfaró, 26 de mayo de 2008.

Oficio que da trámite al pedido número N. 13461. Cayambe, 25 de noviembre de 2011.

Proyecto de Ordenanza que Regula el Sistema de Participación Ciudadana y Control Social: Reforma a la Ordenanza de Conformación del Sistema de Participación Ciudadana del Cantón Puerto Quito. Puerto Quito, 7 de noviembre de 2013.