UNIVERSIDAD DE LOS HEMISFERIOS

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS

TEMA: "NEUTRALIZACIÓN POLÍTICA DE UN CIUDADANO A TRAVÉS DE LA PÉRDIDA DEL DERECHO DE PARTICIPACIÓN"

TRABAJO (TITULACIÓN ESPECIAL) PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADO

AUTOR: JOHANNA ELÍZABETH OBANDO CHAVES

TUTOR:
DR ABELARDO POSSO SERRANO

Quito, 2015

ÍNDICE

RESUMEN .....

INTRODUCCIÓN 1

1. Desarrollo de la participación ciudadana en el mundo. 5

2. La participación ciudadana en el Ecuador. 10

2.1. Principios de que rigen la participación ciudadana 12

2.2. La participación ciudadana en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) 16

3. Marco legal de la participación ciudadana en el Ecuador 24

3.1. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social 26

4. Neutralización política de un ciudadano con la pérdida de los derechos de participación ciudadana, según lo regulado en el Código Orgánico Integral Penal. 28

4.1. Derogación de los artículos 60, numeral 13 y 68 ambos del Código Orgánico Integral Penal. 31

CONCLUSIONES 34

BIBLIOGRAFÍA 35

RESUMEN

Al ser la participación ciudadana un tema trascendental en el Ecuador, en este ensayo se demostrará su evolución a raíz de la aprobación del nuevo texto constitucional en el año 2008, que brinda una participación protagónica a todos los ciudadanos y ciudadanas en la gestión de las políticas públicas en el país.

Lo anterior implica mostrar el comportamiento de la democracia en el Ecuador a partir de la aprobación de la Constitución de 2008; y explicar la neutralización social del individuo, cuando le es impuesta una pena privativa de libertad, cuando pierde su derecho de participación ciudadana.

Paralelamente se explicarán los diferentes mecanismos de participación ciudadana en el Ecuador, que son reconocidos en la norma constitucional; se identifica el marco legal que regula tal derecho; y se advierten las ineficiencias, en cuanto a la pérdida del derecho de participación ciudadana según lo regulado en el Código Orgánico Integral Penal.

ABSTRACT

Public participation as a major issue in Ecuador, in this essay its evolution will be shown following the adoption of the new constitution in 2008, Which Gives a leading role to all Citizens in the conduct of public policies in the country.

This Means showing the behavior of democracy in Ecuador following the adoption of the 2008 Constitution; Explain the social and neutralization of the single, When I have is Sentenced to a term of imprisonment, When I Loses His right of citizen participation.

Alongside the different Mechanisms of citizen participation in Ecuador, Which are Recognized in the constitutional provision is Explained; Such legal framework governing the right is Identified; and inefficiencies are noted, With regard to the loss of the right of citizen participation as regulated in the Code of Criminal Integral.

INTRODUCCIÓN

Los pueblos pioneros de la civilización, concebían sus leyes en monarquías y principios religiosos, como el cristianismo. Muchas veces, no se reconocían ni siquiera los derechos ciudadanos, peor aún los de participación. Con el pasar del tiempo países como Inglaterra, España y Estados Unidos, han realizado grandes aportes al desarrollo de la democracia y constitucionalismo. La creación del Fuero Juzgo (España), la división de poderes (Inglaterra), la Carta Magna de Juan sin Tierra 1215, y más constituciones que ratifican progresivamente los derechos del pueblo, a los que debe someterse el Estado. (Larrea Holguín, 2009)

Durante la segunda mitad del siglo XVIII, comienzan a realizarse una serie de declaraciones de derechos en todo el mundo, siendo la más representativa, la Declaración de los Derechos de 1789, en Francia. Posteriormente el 23 de marzo de 1976, entra en vigor el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, mismo que establece en su artículo 25 "el derecho de todo ciudadano a participar en la dirección de los asuntos públicos, a votar y ser elegido y a tener acceso a la función pública". (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 1976)

En conclusión, se podría definir a la participación ciudadana como una corriente relativamente nueva en el mundo, cuyo nacimiento se ha dado, posterior a la consagración de los derechos humanos y su fin es conseguir una transparente administración en cada gobierno. "Dos términos que en las democracias modernas han dejado de significar lo mismo, pero que se necesitan recíprocamente: participación que se vuelve representación gracias al voto, y representación que se sujeta a la voluntad popular, gracias a la participación cotidiana de los ciudadanos." (Merino, 2014).

Dentro de nuestra Constitución se hace referencia a los derechos de participación de los ciudadanos tanto nacionales como extranjeros, en el ámbito laboral, fiscalizador y político de la siguiente manera:

> "Art. 61.- Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos:
>
> 1. Elegir y ser elegidos.
> 2. Participar en los asuntos de interés público.
> 3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa.
> 4. Ser consultados.
> 5. Fiscalizar los actos del poder público.

6. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular.
7. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional.
8. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten. Las personas extranjeras gozarán de estos derechos en lo que les sea aplicable.

> Art. 64.- El goce de los derechos políticos se suspenderá, además de los casos que determine la ley, por las razones siguientes: 1. Interdicción judicial, mientras ésta subsista, salvo en caso de insolvencia o quiebra que no haya sido declarada fraudulenta. 2. Sentencia ejecutoriada que condene a pena privativa de libertad, mientras ésta subsista". (Constitución, 2008)

Estos derechos consagrados en la Constitución, con respecto a la participación ciudadana, se pierden al cometer un delito tipificado en el Código Orgánico Integral Penal, ya que una persona que cumple una pena, de por sí, ya es considerada interdicta y por ende pierde sus derechos de participación. "Artículo 56.- Interdicción.- La sentencia condenatoria lleva consigo la interdicción de la persona privada de libertad, mientras dure la pena." (Código Orgánico Integral Penal, COIP, 2014)

La problemática radica en el modo de aplicación de dicha prohibición. Como adición a una pena privativa de la libertad, que faculta al juez, retirarle a una persona sus derechos de participación, por un periodo determinado.

Es así que el Código Orgánico Integral Penal, publicado en el Registro Oficial el 10 de febrero del 2014, clasifica las penas en: privativas de la libertad, no privativas de la libertad y restrictivas de la propiedad. Y permite la aplicación de cualquiera de las penas no privativas de la libertad posterior a una privativa de la libertad. Conteniendo una neutralización del sujeto, en cuanto a la aplicación del artículo 68.

> "Articulo 68.- Pérdida de los derechos de participación.-La persona sentenciada con la pérdida de los derechos de participación, no podrá ejercerlos por el tiempo determinado en cada tipo penal, una vez cumplida la pena privativa de libertad." (Código Orgánico Integral Penal, COIP, 2014)

Lo que nos lleva a la conclusión de que al ser una persona juzgada por delitos penales, puede ser neutralizada con la pérdida de sus derechos de participación, después de cumplir una pena privativa de la libertad. Este estado de neutralización no concuerda con el artículo 52

del Código Orgánico Integral Penal, mismo que afirma la pena no tiene como fin, neutralizar, ni aislar. Dicha incongruencia constituye una antinomia.

La antinomia "es la situación en la que dos normas válidas pertenecientes al mismo ordenamiento regulan de manera incompatible los mismos hechos" (Legítima Defensa, 2002). Bajo éste concepto se ha encontrado que, el Código Orgánico Integral Penal en su artículo 52, sobre la Finalidad de la pena existe dicha situación:

> "Artículo 52.- Finalidad de la pena.- Los fines de la pena son la prevención general para la comisión de delitos y el desarrollo progresivo de los derechos y capacidades de la persona con condena así como la reparación del derecho de la víctima.

En ningún caso la pena tiene como fin el aislamiento y la neutralización de las personas como seres sociales". (Código Orgánico Integral Penal, COIP, 2014)

Los derechos de participación están reconocidos en la Constitución de la República, al igual que otros fundamentales como la vida, la libertad y el ambiente sano. Es por ello que su pérdida, tiene igual importancia que la pérdida de la libertad. Si ya se sancionó a una persona con una pena privativa de libertad, ¿Qué necesidad existe de retirarle sus derechos de participación? Si la finalidad de la pena es preventiva, o reparadora. ¿En qué sentido previene o repara a la sociedad, el que una persona pierda sus derechos de participación?

"Hay bienes cuya valía es reconocida por todas las sociedades a lo largo de la historia, como son: la vida, la integridad física, el patrimonio, la libertad y otros. En un Estado social y democrático de Derecho, la libertad se concibe como uno de los bienes más valiosos para la sociedad, por lo que el Estado debe ejercer sus facultades para garantizar a todos los ciudadanos la posibilidad de disfrutar y gozar de ella. Esto no sólo supone la actuación del Estado para proteger la libertad del ciudadano frente a otros ciudadanos, sino también su protección frente a los mismos actos estatales, razón por la cual la pena privativa de libertad debe ser el último recurso que debe utilizar el Estado." (Rojas, 2011)

Es por esto que, a través de la presente investigación, se pretende proponer la derogación del artículo 68 y el numeral 13 del artículo 60 del Código Orgánico Integral Penal, demostrando que existe una antinomia jurídica y que su aplicación constituiría únicamente una

herramienta neutralizadora de un opositor político. Y de este modo proteger los derechos de participación del ciudadano ecuatoriano[1].

[1] **PALABRAS CLAVES:** Antinomia, Ciudadanía, Participación, Democracia, Principio del *ne bis in idem* y Derecho.

1. Desarrollo de la participación ciudadana en el mundo.

La participación ciudadana a lo largo de su evolución conceptual ha sido entendida de diferentes formas y se han empleado diversos significados para referirse a ella, algunas veces contradictorios. Estas imprecisiones conceptuales se han visto marcadas por la vaguedad respecto a su significado y numerosas expectativas generadas entorno a diversas polémicas. No obstante, la participación ciudadana se ha desarrollado puesto que ha constituido una aspiración a alcanzar por los sectores en general, tanto en el ámbito social como en lo político.

Desde un punto de vista genérico, podemos afirmar que la participación está relacionada con la intención que tiene el ser humano de forjar su propio destino. Es así que esta participación se ve proyectada en un escenario donde la colectividad tiene un protagonismo indelegable. Si analizamos el concepto desde un entorno histórico, en la modernidad este concepto está encaminado hacia el logro de una sociedad más participativa y es utilizado como un instrumento para que los sectores más marginados de la sociedad hagan valer sus derechos y logren integrarse a la misma. No es menos cierto que esta participación juega un papel fundamental puesto que hace frente a la carencia de representación dentro de determinado sistema político. Por lo que podemos afirmar el papel que desempeña en cuanto a la creación de nuevas relaciones entre tres factores principales que son Estado, sociedad civil y democracia.

Cabe señalar que la participación ciudadana es considerada como la intervención de sujetos particulares en actividades públicas, con el fin de esclarecer temas de interés social. Desde otro punto de vista se entiende como un recurso del gobierno que tiene como fin la promoción de acciones en las comunidades, por lo que este mecanismo donde interviene la participación ciudadana, contribuye a la descentralización de poderes, y los gobiernos locales tienen un mayor protagonismo y responsabilidades. Algunos autores como Iglesias, plantea que:

> "La participación ciudadana tiene su origen en el seno de la sociedad civil y está orientada a sustituir la acción del Estado o a combatir su inacción, incompetencia o ineficiencia en la resolución de problemas que los afectan de manera directa o indirecta a las comunidades". (Iglesias, 2011, pág. 54)

Como bien se ha expresado con anterioridad a este concepto se le han dado varios enfoques, dentro de los cuales se señala que la participación ciudadana es la que se vincula

directamente con el proceso de democratización del Estado, dirigido a la actividad que realiza este en cuanto a las políticas y acciones encaminadas a dar cumplimiento a los intereses sociales. Además la participación ciudadana persigue incrementar la influencia que deben tener los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones hacia todos los niveles de la gestión pública.

Por lo antes expuesto se puede dar a modo de conclusión un concepto de participación ciudadana, y este está enmarcado en considerarla como un conjunto de acciones que realizan los individuos, dirigidas a las actividades públicas con el fin de hacer valer los intereses sociales. Ello conlleva a un propósito trascendental y es que mediante la participación ciudadana la población ejerza una notable influencia sobre las políticas y decisiones del Estado, lo cual debería tener un respaldo en la normativa legal.

Si nos remontamos a los orígenes de la participación ciudadana, debemos mencionar que esta participación tiene una prolongada trayectoria en la historia. Es por ello que sus orígenes se remontan a la Grecia antigua, donde encontramos en los textos de Heródoto que existía un ideal político, denominado isonomía, y que en años posteriores acogería el nombre de democracia. Este ideal político era reconocido como la igualdad ante la ley, además defendía la participación de los hombres considerados libres en la tarea de definir las leyes, en el funcionamiento del gobierno y en la toma de decisiones. Este ideal político fue considerado una alternativa y un freno a las manifestaciones de tiranía existentes en la época. (Burrow, 2008)

La ciudad de Atenas fue un ejemplo clave en cuanto a la máxima expresión que alcanzó la participación democrática. En este periodo, aproximadamente en el Siglo IV a.c., la democracia ateniense experimentó una gran madurez, digo esto porque el centro de la toda participación política era el ciudadano, como actor principal. La vida del ciudadano ateniense se caracterizaba por tener una dualidad, o sea, lo público y lo privado estaban estrechamente relacionados, además la moral poseía gran valor en cuanto al comportamiento de las personas en la vida pública. Lo público prevalecía sobre la vida privada. Pese a ello pertenecer a la sociedad ateniense era un privilegio, del que no gozaban todas las personas. Los individuos que poseían este derecho eran los hombres libres, solamente, en el caso de las mujeres libres solamente desempeñaban un papel importante en el funcionamiento del hogar. La mujer debía criar a sus hijos, además de atender todas las tareas administrativas de la casa, su autoridad solo era ejercida en la servidumbre y ante los esclavos, pero le era

vetada su participación en la vida política. Esto manifiesta la gran importancia que la sociedad griega le concedía a la vida pública por lo que, por lo que lo privado estaba en un plano inferior, además a la ciudadanía no podían acceder los niños, los ancianos y los esclavos (De Sousa Santos, 2005).

Al respecto conviene decir que algunos filósofos de la antigüedad, como Aristóteles, plateaban que la ciudadanía alcanzaba su máxima expresión en la democracia, ya que en ella los ciudadanos deliberaban la toma de decisiones y participaban en las instituciones establecidas por la Constitución de los atenienses. Esta norma regulaba como el elemento soberano de la ciudad al pueblo y como órgano que regía el sistema político de los ciudadanos existía la Asamblea de todos los ciudadanos conocida como *Ekklesía*. Es necesario señalar que en este órgano político, tan importante en la antigua Atenas, la participación política era plena, ya que en su funcionamiento reunía a todo el pueblo donde se realizaban debates y se adoptaban decisiones que afectaban a toda la ciudad (De Sousa Santos, 2005).

Otras instancias en las que se manifestaba la democracia ateniense eran los tribunales de justicia, el consejo y el gobierno. En estos órganos existían centenares de cargos y se accedía a ellos mediante un sorteo, aunque existían sus excepciones. Los cargos públicos duraban, máximo, un año. Por lo que la participación política era mayor y ese era su objetivo ampliar el marco de acción de los ciudadanos en la estructura política de la sociedad ateniense (De Sousa Santos, 2005).

La Roma antigua también se caracterizó por poseer una participación ciudadana en la política bastante avanzada. Su auge se manifestó en la etapa de la República, en ella los ciudadanos tenían la potestad de elegir a los magistrados de la plebe, también conocidos por tribunos de la plebe y además podían aprobar leyes *"plebiscita"*. Este grado de participación se fue desarrollando hasta el punto de que la ley obligaba a acatar a todos los ciudadanos romanos los plebiscitos. Pese a su desarrollo la participación política en Roma nunca alcanzó el grado de desarrollo y los avances que la democracia ateniense. (Suárez Iñiquez, 2003)

Si analizamos otras etapas en la historia, encontramos en la Edad Media y en el Renacimiento un detrimento de la participación ciudadana y la democracia, en este periodo no existe nada parecido a lo expresado con anterioridad. Aproximadamente en el Siglo XII d.c. en los burgos, que no eran más que las poblaciones que se desarrollaron alrededor de los grandes

castillos de la época, se manifestaron libertades y derechos políticos. En estas pequeñas ciudades se dan manifestaciones de auto-gobernabilidad, en los municipios se realizaban las elecciones de las autoridades, como alcaldes y concejales, se promulgaban leyes internas y los habitantes tenían ciertas libertades. Este desarrollo incipiente en cuanto a las leves manifestaciones de democracia van a constituir la base para el posterior desarrollo de la época del Renacimiento (De la Iglesia Duarte, 1998).

Particularmente este periodo se vio marcado por la existencia de un concepto restringido en cuanto a la participación ciudadana. Prevalece en este periodo la diferencia de clases sociales, por una lado tenemos a la aristocracia, la cual constituía una minoría, y eran exponentes de la riqueza, la educación y el conocimiento de la época, y por otro lado a la gente común, mayoría en la sociedad, a los cuales se les catalogaba de ignorantes y de poseer un marcado desinterés por las cuestiones públicas. Es interesante que en cuanto a la esfera de la participación juristas, en la etapa medieval, aplicaron el principio *quod omnes tangit debet ab omnibus approbari*, el cual defendía "lo que a todos atañe todos deben aprobarlo". Por supuesto que este era un principio del derecho romano privado y fue adaptado a la esfera política del medioevo (De la Iglesia Duarte, 1998).

Es característico de esta etapa la teoría del gobierno moderado, donde se dan elementos normativos que contribuyen al desarrollo de la cultura política. Particularmente se evidencia que el máximo representante de la monarquía, ya fuese el rey o el príncipe, no estaban exentos del imperio de la ley. El principio antes mencionado tiene su vigencia, como un elemento principal, en las cortes existentes, donde en un inicio las personas que las integraban formaban parte de la nobleza o eran individuos que gozaban de la total confianza de su gobernante, además de la presencia del clero. Posteriormente al pasar de los años este principio se perfecciona en las ciudades se comienza la elección de sus propios representantes para que formasen parte de las cortes. Por lo que en el Siglo XIV estas cortes estaban conformadas por tres elementos, dígase dos privilegiados, o sea la nobleza aristocrática y el clero, y un tercer factor que era la denominada gente común o *common people*, por lo que de este modo la participación política se amplía.

En lo que respecta a los derechos políticos estos seguían siendo limitados, de hecho se ejercían derechos tales como el de petición y hablar libremente para dar algún consejo al soberano, además el ejercicio de estos derechos no tenía ningún efecto vinculante. En estas cortes o también llamados parlamentos, durante los Siglos XVII y XVIII, la participación

política fue escasa debido a la existencia de un poderoso absolutismo, o sea el control del poder radicaba en las manos del monarca.

Aun así a finales del año 1600, en Inglaterra aconteció un revolución, la cual asienta un sistema constitucional cuya base era la supremacía de la ley y el parlamento. Este órgano estaba conformado por la gente común y poseía el poder legislativo por lo que ejercían cierto poder sobre el gobierno de la monarquía. Ya con la revolución francesa, en el año 1789, el sistema representativo obtuvo un triunfo, y así surge la idea de la representación sobre la democracia directa. Esta representación consistía en que los ciudadanos como vivían y dependían de una sociedad comercial, no contaban con el tiempo necesario para atender los asuntos públicos, y para desempeñar esos asuntos públicos estaban los representantes en los cuales delegaban esas responsabilidades. Aquí se evidencia el carácter limitado que tiene la participación.

Añádase a esto que a mediados del Siglo XIX surgieron criterios que resaltaron las imperfecciones y vacíos de los gobiernos representativos, por lo que estos fueron perfeccionados. El filósofo y economista inglés John Stuart Mill criticó las carencias del gobierno de la época, su ineficaz sistema electoral que no permitía la participación de las nuevas clases sociales surgidas del proceso de la industrialización, denominada clase proletaria. Además propuso un sistema electoral basado en el voto universal, donde se ampliara la participación ciudadana. Este político inglés propone una protección a los derechos de las minorías para evitar el menoscabo de estos por los círculos de poder (Stuart Mill, 2001).

Avanzando en el tiempo encontramos que en el Siglo XX se aplicó el voto universal y la mujer se incorporó a la participación ciudadana. A nivel internacional la democracia fue reconocida a través de un documento legítimo, y debido a las dos guerras mundiales presenciadas y sufridas duramente por la humanidad, los Estados oficialmente se pronunciaron como democráticos.

En este siglo la democracia representativa y democracia popular sufrieron contraposiciones, e innumerables conflictos. En cuanto a la democracia popular estuvo marcada por las movilizaciones de las masas, la lucha de clases y la ardua tarea desempeñada por el partido comunista que representaba los intereses de la clase trabajadora. El plebiscito y el referéndum son dos instituciones que cobran auge en el fortalecimiento de la democracia

directa, así como el desarrollo del pluripartidismo. El politólogo estadounidense Robert Alan Dahl sostenía el criterio de que las democracias contemporáneas se caracterizaban por ser poliarquías, o sea, que el rasgo fundamental que las caracterizaba era la pluralidad grupos que competían entre sí. Al final esta competencia se basaba en la polémica del debate sobre determinadas ofertas supuestamente beneficiosas, con el fin de quedarnos con la mejor propuesta de un buen gobierno (Alan Dahl, 2009).

Los inicios del Siglo XXI se caracterizaron por tener en cuanto a la participación política una crisis, ya que en este nuevo milenio se persigue lograr una mayor transparencia en la gestión de las políticas públicas, con el fin de que los ciudadanos alcancen un grado de participación elevado en el control del poder político, además de exigir que sus demandas sociales sean cumplidas. Se proponen alternativas que impulsen la participación ciudadana en los procesos electorales, algunas de estas propuestas son el voto obligatorio y los referendos revocatorios.

Las tendencias que se ponen de manifiesto en la actualidad son basadas en conductas individualistas. El distanciamiento de la política se ha materializado debido a la primacía de los intereses particulares. La sociedad civil se encuentra inmersa en acciones encaminadas a una mejor educación, a las actividades religiosas y deportivas, además de la defensa de los derechos por la preservación del medio ambiente, la defensa de causas humanitarias, ejemplo de ello es la lucha por las personas desaparecidas. Estas acciones como tal están enmarcadas en la sociedad civil su intencionalidad no está dirigida al marco político, lo que no significa que tenga sus repercusiones en la esfera política. Estas tendencias llevan a la materialización de nuevos planteamientos entorno a la participación ciudadana, la democracia directa y la democracia deliberativa (Resnick, 2007)

2. La participación ciudadana en el Ecuador.

En la época actual existen divergencias respecto a la efectividad de la participación ciudadana en la democracia, por lo que las naciones han destinado esfuerzos en cuanto a la creación de nuevas vías que mejoren y fortalezcan la participación de las personas dentro de un modelo democrático. En este aspecto la democracia ecuatoriana ha creado una nueva forma de participación ciudadana dentro del Estado, a través de la institucionalización de la misma, a partir de la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), reconocido en la norma constitucional aprobada en el año 2008. Es necesario

destacar que esto ha contribuido con el fortalecimiento de dicha participación (Constitución, 2008, pág. Art. 207).

Esquema No.1: La participación ciudadana en la Constitución.

Para lograr acercarnos a la manera en que el texto constitucional ecuatoriano institucionaliza la participación ciudadana en el país, es necesario entender la relación que existe entre la participación de la sociedad civil y la democracia. Debemos señalar que parte de la doctrina reconoce la actuación de la ciudadanía dentro de un espacio donde no tienen cabida el mercado ni el Estado, pero que persigue influir en la opinión pública e impulsar la aprobación de determinadas políticas a través de los debates. De esta manera es como las personas desempeñan un papel importante en la democracia, principalmente en lo referido al control sobre las actuaciones del Estado. Este criterio doctrinal evidencia que esta forma en que se admite la participación está relacionada con la democracia participativa, donde la las personas tienen un papel fundamental en la democracia, pero separando al Estado, el predominio lo tiene la sociedad civil (Ahedo Gurrutxaga & Ibarra Guill, 2007).

Frente a esta posición de la doctrina donde la participación ciudadana está separada del Estado en la democracia, la norma constitucional vigente en el Ecuador, instaura una alternativa novedosa en cuanto a concebir la participación ciudadana dentro del Estado. Para llegar a ello Ecuador recorrió un largo camino desde un punto de vista histórico y regional. Al respecto podemos enunciar de forma breve el comportamiento de la democracia en el país desde finales de la década del setenta, periodo que marca su regreso, hasta principios del Siglo XX, se ha caracterizado porque la sociedad civil en cierta medida ha contribuido con

el debilitamiento del sistema institucional, ya que esta participación ciudadana tuvo como protagonista a la acción popular, mediante las movilizaciones y marchas. No obstante a los derechos e intereses legítimos que se exigían estas acciones desgastaron al sistema institucional ecuatoriano. Por lo que estos resultados llevaron a la necesidad de institucionalizar la participación ciudadana a través de organismos vinculados al Estado, con el fin de evitar acciones que vayan en detrimento de la funcionalidad del sistema.

Es así que la norma suprema aprobada en el año 2008 y las instituciones creadas a partir de su promulgación, deben ser analizadas como un resultado de toda la lucha ejecutada por los movimientos sociales. Ejemplo de estos postulados lo encontramos en el año 1998 donde la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador planteó que debía existir una garantía constitucional la participación de los movimientos sociales en cuanto a la planificación de los proyectos sociales en todas las esferas del gobierno nacional. Bajo esta perspectiva se basa la estructura de la norma constitucional en cuanto a la participación ciudadana, donde reconoce el papel de los pueblos indígenas en la sociedad civil.

Con la creación de los CPCCS surgió una nueva forma de control ejercido por la sociedad civil sobre las actuaciones del Estado, pero además constituyen un nuevo modelo de participación ciudadana dentro del Estado. O sea que este organismo es el encargado de velar que las actuaciones del Estado no vayan contra los intereses de los ciudadanos. Por otro lado cabe señalar que las personas que integren este organismo deben estar relacionadas directamente con la ciudadanía y ser fieles representantes de sus peticiones y los problemas sociales. Mediante la creación de este poder se persigue incentivar la participación de los ciudadanos en las cuestiones públicas.

No obstante a lo antes expuesto debemos tener en cuenta otros factores que influyen para que la participación ciudadana sea efectiva, los mismos están relacionados con la realidad de dicha participación, o sea se deben entender la realidad política, social y legal que influyen para que la participación de la sociedad civil por medio de las instituciones públicas tenga eficacia.

2.1.Principios de que rigen la participación ciudadana

Hay que tener en cuenta que la participación ciudadana contempla una serie de principios que la identifican ellos son (Luna, 2011):

- Es considerada un derecho humano, por lo que el Estado debe respetar y garantizar esta participación. No es sólo el hecho de que contribuye en la reivindicación de los derechos y la exigencia del cumplimiento de las responsabilidades sociales frente al poder político que ostenta el Estado, sino que este de garantizar y velar porque todos los actores sociales la respeten en igualdad de condiciones.

- La participación ciudadana debe ser transparente, por lo que debe existir una rendición de información respecto a los resultados, relacionado con las actuaciones de los funcionarios, ello contribuye a la participación de las personas en la planificación de las políticas públicas.

- Esta participación ciudadana debe poseer interdependencia, por lo que debe ser catalogada como un derecho humano que facilita la materialización y ejercicio de otros derechos. Algunos de estos derechos son el de petición, conciencia, expresión, asociación, entre otros.

- La participación ciudadana es voluntaria, por lo que no debe ser impuesta. Aquí se evidencia el papel alentador que debe tener el Estado en cuanto a su fomentación, por lo que no debe exigirla ni condicionarla. Esta participación es un derecho por lo que está sujeta a su libre ejercicio, no puede en ningún momento estar condicionada ni confundirse con un deber.

- Esta participación ciudadana es catalogada como una solidaridad social, ya que este debe ser el motivo que impulse todas las iniciativas de participación y por consiguiente las obligaciones del Estado, el cual debe tener la capacidad de articular y lograr un equilibrio en cuanto a los intereses que tienen los diferentes sectores sociales y trabajar en base a la institución de políticas públicas que respondan a dichos intereses.

- La participación ciudadana es considerada educativa, ya que la democracia es un fenómeno que se ve reflejado a través de los diferentes mecanismos de participación. Algunos de ellos son la práctica de valores, procedimientos democráticos y habilidades.

- Esta participación ciudadana posee una complementariedad, en cuanto a las funciones de representatividad política, dirigida ésta a implementar los mecanismos que brinda la democracia directa, tal es el caso de las asambleas. Es decir que la complementariedad persigue la mixtura entre las acciones de representación y la actuación directa de los ciudadanos.

- La participación ciudadana se vincula con la pluralidad, ya que deben observarse en cuanto a los intereses sociales una mayor diversidad de las opciones que permitan su implementación en vísperas de alcanzar un alto desarrollo en el logro de las políticas sociales y la solución de los problemas.

- En la participación ciudadana debe prevalecer la no discriminación, para ello debe existir una garantía en cuanto los espacios donde se ejercite dicha participación, y los grupos caracterizados por la diversidad en cuanto a raza, cultura y género deben tener el derecho de manifestarse libremente y participar en la elaboración de las políticas públicas en especial aquellas que los afecten directamente.

- La participación ciudadana está vinculada a la corresponsabilidad, ya que tanto el Estado como la sociedad intervienen en las responsabilidades de la gestión pública, aunque es necesario señalar que la sociedad no puede sustituir estas responsabilidades que el Estado posee.

- La participación ciudadana guarda una estrecha relación con la deliberación pública. Esto significa que a espaldas de los ciudadanos no deben ser tomadas las decisiones, las cuales deben ser el resultado de las interacciones llevadas a cabo entre los funcionarios y los ciudadanos. Debe existir un escenario donde se puedan ventilar los asuntos polémicos que contribuyan al bienestar social, o sea, al bien común. Por lo que el debate en torno a la agenda política debe ser de conocimiento público.

- La participación ciudadana es un mecanismo en cuanto al control de la gestión pública. Bajo esta perspectiva la estrategia de participación debe estar dirigida a la evaluación de las políticas públicas y su ejecución, aquí se evidencia la teoría que a la existencia de una mayor participación en el proceso de la toma de decisiones, mayor es la democracia.

- La participación ciudadana respalda el reconocimiento de todos los actores sociales. Ello significa que esta participación puede ser realizada tanto de manera individual como colectiva. La incorporación constante de nuevas personas contribuye al aumento del potencial participativo en la edificación de un proyecto democrático en materia política, por lo que todo ello es un elemento fundamental en el alcance de una sociedad organizada.

- En la participación ciudadana debe existir cierta autonomía, por lo que cada uno de los actores debe desempeñar su papel frente al Estado velando por el cumplimiento de las responsabilidades que posee este. No deben permitir que el Estado se inmiscuya en todos los espacios de la vida social, por lo que debe existir determinada autonomía frente al poder del Estado.

- La participación ciudadana está vinculada con el derecho a la información. El acceso a la información debe ser pleno y permanente. La implementación de las políticas públicas en cuanto a sus fuentes de financiamiento y los procesos de ejecución debe ser de conocimiento de todos los ciudadanos. Aquí la norma juega un papel esencial, en ella debe estar reflejado el derecho a la información y la disponibilidad que debe caracterizarla, ya que cualquier ciudadano debe tener acceso a ella cuando lo estime necesario.

- La participación ciudadana tiene como límite los derechos humanos, ya que el Estado debe garantizar que los ejercicios de participación no quebranten estos derechos.

- La participación ciudadana debe poseer un tiempo considerado razonable para que pueda ser efectiva. En los espacios de participación el Estado debe garantizar los medios que brinden el tiempo requerido para que los ciudadanos puedan expresar sus ideas.

- La participación ciudadana condiciona a un razonamiento en la toma de decisiones, aquí el Estado debe fundamentar todas sus decisiones, o sea, debe existir una explicación acorde a la gestión pública de los diferentes organismos que lo

componen, en cuanto a la aprobación de las diversas políticas tanto en materia económica como social.

- La participación ciudadana debe estar respaldada por los recursos. Al constituir un derecho humano el Estado tiene que aportar ciertos recursos ya sean estos financieros o institucionales con el fin de que los ciudadanos puedan ejercer este derecho.

- La participación ciudadana debe estar acompañada por la institucionalización. Acorde a ello deben ser creados por el Estado los mecanismos que la hagan efectiva. Es mediante esta participación que se persigue el alcance de los espacios legítimos que permitan el intercambio entre los ciudadanos y los órganos de poder público. Se busca la implementación de nuevas vías además de las ya existentes, con el fin de lograr un intercambio más próspero.

2.2.La participación ciudadana en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD)

Bajo esta perspectiva la Constitución de la República aprobada en el año 2008 reconoce en su cuerpo legal a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), en ella se regula lo siguiente:

> **"**Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.
>
> Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales" (Constitución, 2008, pág. Art. 238).

De lo antes expuesto podemos afirmar que esta estructura es expresión del poder local que posee el Estado, a través del cual se canaliza la acción social de la comunidad. Existe una relación entre los gobiernos locales y los ciudadanos, la cual se caracteriza por ser cotidiana y constante, y la base de dicha relación es la participación ciudadana. Esta participación ciudadana se caracteriza por ser cercana y a través de la misma se refuerzan los debates en las comunidades en aras de brindar una solución efectiva a los problemas existentes. Se puede afirmar que su objetivo principal es alcanzar un contacto más directo y seguido entre

las instituciones estatales y los ciudadanos, para que estos últimos tengan la posibilidad de exponer y hacer valer sus opiniones, sin que medien terceros.

De ello se infiere que en el país, en la actualidad, existe una tendencia de brindarle al gobierno local mayor competencia, por lo que esto significa mayor presión por parte ciudadanía en la participación en los municipios, donde se crea un espacio para que se implemente y fortalezca la democracia participativa. Es por ello que se le brinda un papel protagónico al poder local, donde el gobierno de la localidad es el receptor directo de las demandas realizadas por los ciudadanos, a las cuales tiene el deber de dar una respuesta.

Bajo esta perspectiva el gobierno local tiene la obligación de instaurar las herramientas necesarias para que pueda realizarse la participación ciudadana, ya que las soluciones técnicas y la voluntad política del gobierno local no son las únicas alternativas que pueden dar solución a los problemas de la comunidad, sino además que la participación de las organizaciones sociales deben tener un protagonismo importante en la solución de estos problemas. El diálogo, la mediación y la concertación deben prevalecer en los acuerdos que deben ser alcanzados por la sociedad civil y el gobierno local. Estos elementos contribuyen a la implementación de una verdadera democracia y vincula estrechamente a los ciudadanos con el gobierno local.

El papel que puede desempeñar la concertación en la relación existente entre el gobierno local y la sociedad civil es totalmente novedoso, ya que es mediante la concertación que se impulsa el cuestionamiento de las relaciones verticales de la administración de poder, y se instaura a través de ella la participación y la comunicación con la población. Es así que los diferentes actores sociales tienen la legitimidad necesaria para formar parte en la toma de decisiones cuando se ventilan problemas que atañen a la colectividad. Es considerada una vía que genera una verdadera participación democrática de los diversos sectores sociales. Esto nos permite afirmar que en el país actualmente existe un fortalecimiento de la democracia local, implementado a través de políticas sociales y la cooperación de la sociedad civil en las parroquias, las cuales son sujetos que respaldan a los gobiernos municipales en la gestión de los asuntos comunitarios.

En cuanto al sistema de participación ciudadana existente en el país el Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) regula lo siguiente:

“Los gobiernos autónomos descentralizados conformaran un sistema de participación ciudadana, que se regulara por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno, tendrá una estructura y denominación propias.

El sistema de participación ciudadana se constituye para:

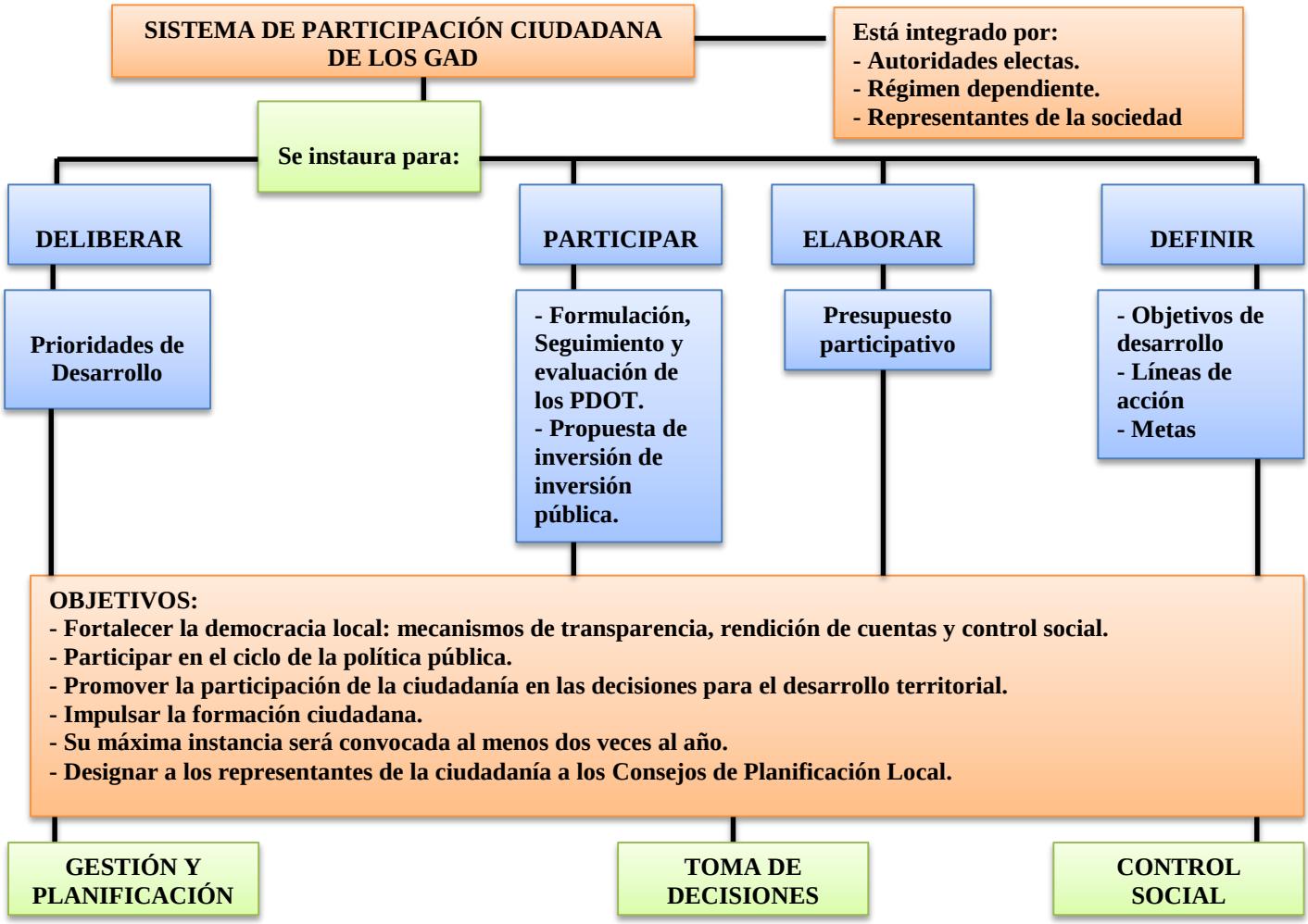
a) Deliberar sobre las prioridades de desarrollo en sus respectivas circunscripciones; así como, conocer y definir los objetivos de desarrollo territorial, líneas de acción y metas;
b) Participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial; y, en general, en la definición de propuestas de inversión pública;
c) Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos;
d) Participar en la definición de políticas públicas;
e) Generar las condiciones y mecanismos de coordinación para el tratamiento de temas específicos que se relacionen con los objetivos de desarrollo territorial, a través de grupos de interés sectoriales o sociales que fueren necesarios para la formulación y gestión del plan, quienes se reunirán tantas veces como sea necesario. Los grupos de interés conformados prepararan insumos debidamente documentados que servirán para la formulación del plan;
f) Fortalecer la democracia local con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social;
g) Promover la participación e involucramiento de la ciudadanía en las decisiones que tienen que ver con el desarrollo de los niveles territoriales; y,
h) Impulsar mecanismos de formación ciudadana para la ciudadanía activa.

El sistema de participación estará integrado por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad de su ámbito territorial.

La máxima instancia de decisión del sistema de participación será convocada a asamblea al menos dos veces por año a través del ejecutivo del respectivo gobierno autónomo descentralizado.

El sistema de participación ciudadana designara a los representantes de la ciudadanía a los consejos de planificación del desarrollo correspondientes” (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD., 2010, pág. Art.304)

Conviene subrayar que los GAD tienen la obligación de desarrollar un sistema que contribuya a la participación ciudadana. Este sistema será regulado a través de un acto normativo que promulgará el GAD, el siguiente esquema explica su funcionamiento:



Esquema No.2. Sistema de participación ciudadana de los GAD

En este esquema se refleja la estructura del sistema de participación ciudadana en el país, por lo que se puede afirmar que constituye un conjunto de instancias y herramientas, estrechamente relacionadas, la cuales interactúan de manera directa con el fin de garantizar los derechos de participación de toda la sociedad civil. Se puede afirmar que la es responsabilidad de los GAD efectuar este sistema, con el fin de materializar una democracia participativa en los diferentes niveles correspondientes a la estructura territorial que posee el país.

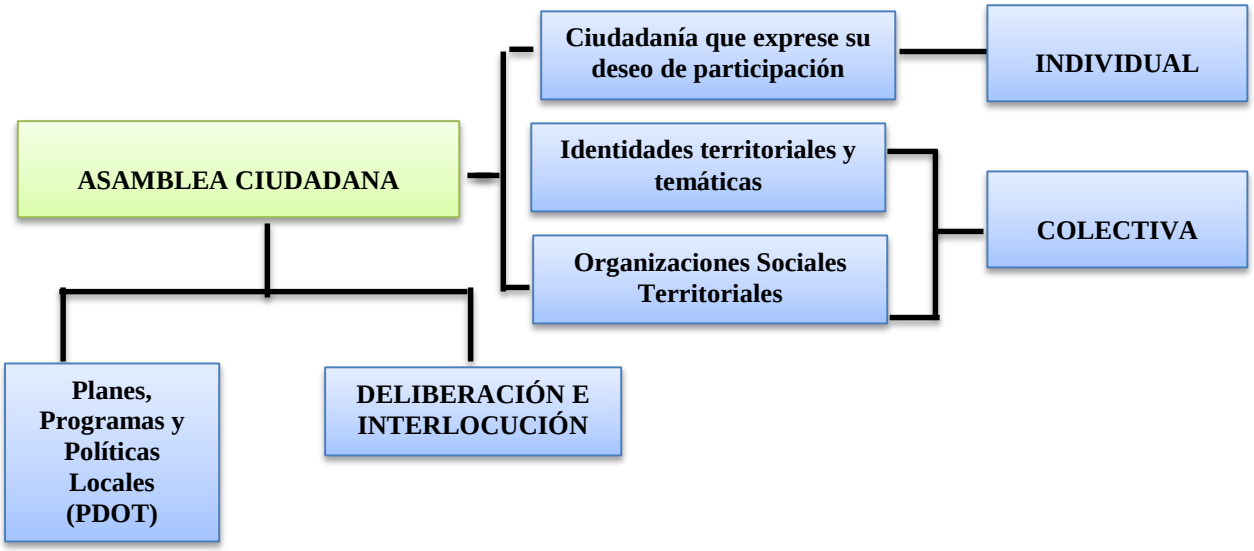
En cuanto al funcionamiento del sistema podemos afirmar que depende de las acciones implementadas por estos gobiernos descentralizados, donde la autoridad de los mismos

radica en la participación ciudadana. Es por ello que el Estado debe respetar este principio para así implementar un mecanismo efectivo en cuanto a la rendición de cuentas y la trasparencia en los debates (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD., 2010, págs. Art. 3, literal g). El avance en cuanto a la existencia de una verdadera gestión democrática está basado en la correcta implementación de este sistema participativo (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD., 2010, págs. Art. 41, literal c).

Conviene señalar que en cada nivel existente de gobierno, la sociedad civil tiene la facultad de organizar una asamblea como un instrumento para participar en la elaboración de las políticas públicas. Las asambleas locales son el espacio propicio donde se ventilan los debates y se estrechan los vínculos con las autoridades, así lo regula la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC):

> "En cada nivel de gobierno, la ciudadanía podrá organizar una asamblea como espacio para la deliberación pública entre las ciudadanas y los ciudadanos, fortalecer sus capacidades colectivas de interlocución con las autoridades y, de esta forma, incidir de manera informada en el ciclo de las políticas públicas, la prestación de los servicios y, en general, la gestión de lo público" (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, LOPC, 2010, pág. Art. 56).

Aunque estas asambleas son el centro de la participación ciudadana, no se deberían desconocer otras formas de participación basado en el derecho que poseen los ciudadanos de implementar esta de manera individual o colectiva. En el siguiente esquema se evidencia la estructura y funciones que poseen estas asambleas locales:



Esquema No.3: Asambleas Ciudadanas Locales (Territoriales)

Es un hecho que estas asambleas locales estarán conformadas por los actores sociales tales como la ciudadanía, las organizaciones sociales y las entidades territoriales. Con el objetivo lograr una mayor efectividad en el sistema de participación ciudadana las autoridades locales y el CPCCS pueden apoyar las actividades de estas asambleas. (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, LOPC, 2010, pág. Arts. 62 y 63).

Dentro de las funciones atribuidas a las asambleas locales, encontramos las siguientes:

- Garantizan en cuanto a su conformación los principios de democracia, equidad de género, generacional, alternabilidad, rendición de cuentas. Estos principios deben estar expuestos en sus estatutos y reglamentos, según lo establecido en la normativa (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, LOPC, 2010, pág. Art. 58).

- Deben convocar e identificar a los actores sociales que estén presentes en su territorio, por medio de las organizaciones sociales, las identidades territoriales, temáticas y la ciudadanía en general, con el propósito de que se conforme la asamblea local (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, LOPC, 2010, pág. Art. 57).
- La asignación de fondos para que se garantice el funcionamiento de la asamblea, tomando como base lo establecido en la norma (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, LOPC, 2010, pág. Art. 63).

- Se debe promover la formación ciudadana y promover los procesos de comunicación entre el Estado y la Sociedad (Constitución, 2008, págs. Art. 100, numeral 5)

- Deben registrarse las propuestas en cuanto a las agendas de desarrollo, los planes y las políticas públicas, que se desarrollen en la asamblea, para que estas sean deliberadas y se tomen las respectivas decisiones (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, LOPC, 2010, págs. Art. 60, numeral 2).

- Serán atendidos los mecanismos en cuanto a la rendición de cuentas que se adopten en la asamblea, teniendo como base los establecido en la norma (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, LOPC, 2010, págs. Art. 60, numeral 6).

- Se deben de acoger a los delegados que son designados por la asamblea con el fin de poner en funcionamiento los mecanismos y las instancias de participación de los gobiernos descentralizados (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, LOPC, 2010, pág. Art. 65)

Igualmente en cuanto a la implementación de la participación ciudadana existen diferentes mecanismos que son utilizados en la gestión pública hacia todos los niveles del gobierno. Estos instrumentos son empleados para la elaboración de los planes en cuanto a las políticas públicas, además constituyen una vía para mejorar y establecer mejores canales de comunicación entre el Estado y la sociedad civil, ellos son (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, LOPC, 2010, pág. Art. 72):

- Audiencias Públicas: es considerada una instancia de participación la cual es condicionada por las autoridades de los gobiernos descentralizados. La participación puede ser por iniciativa propia o a petición de la ciudadanía. Este mecanismo es empleado para conocer las peticiones realizadas por la sociedad civil y para explicar con fundamentos las acciones realizadas por el gobierno. La convocatoria en cuanto a las acciones públicas es obligatoria (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, LOPC, 2010, págs. Arts. 73-75).

- Cabildos Populares: esta instancia de participación sucede en los cantones, a través de esta se efectúan las sesiones públicas que consisten en una convocatoria abierta para que participe la ciudadanía. En estas sesiones se debaten y ventilan cuestiones referidas a la municipalidad (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, LOPC, 2010, pág. Art. 76).

- Silla vacía: se conoce como la instancia que es activada por los gobiernos descentralizados en cada una de sus sesiones públicas, en las cuales se pondrá una silla vacía que será ocupada uno o varios representantes de la ciudadanía, para aquellos asuntos que serán tratados y que estos representantes puedan formar parte del debate y en la toma de decisiones. Los ciudadanos que podrán intervenir serán previamente determinados para los casos de las asambleas locales, las audiencias públicas y los cabildos populares (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, LOPC, 2010, pág. Art. 77).

- Veedurías: estas son consideradas mecanismos de vigilancia, control, fiscalización y seguimiento todo ello en cuanto a la gestión pública. En si es un control social que se ejecuta sobre aquellas personal naturales o jurídicas que manejan los fondos públicos y realicen actividades de prestación de servicios públicos. Este control tiene por objetivo obtener información, presentar observaciones, exigir rediciones de cuentas, entre otros. Todo esto se caracteriza por ser voluntario y de carácter cívico (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, LOPC, 2010, pág. Arts. 78 y 84).

- Observatorios: estos están conformados por un grupo de personas u organizaciones de ciudadanos que no posean desavenencias respecto al objeto observado. Estos observatorios persiguen la elaboración de informes y reportes, que deben poseer cierta independencia, con el fin de evaluar y vigilar las políticas públicas para que estas sean efectivas (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, LOPC, 2010, pág. Art. 79).

- Consejos consultivos: son considerados mecanismos de asesoramiento, los cuales están integrados por los ciudadanos y organizaciones civiles, además de espacios para realizar consultas. Estos consejos pueden ser convocados en cualquier momento (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, LOPC, 2010, pág. Art. 80).

- Consulta previa: se reconoce esto como un derecho colectivo hacia las comunas, comunidades pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afro-ecuatoriano y montubio. En los supuestos que se aborden planes referidos a la explotación y comercialización de recursos no renovables, por medio de sus autoridades podrán participar en los beneficios, y obtendrán las indemnizaciones correspondientes debidos a los perjuicios sociales y ambientales (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, LOPC, 2010, pág. Art. 81).

- Consulta ambiental a la comunidad: la comunidad siempre deberá ser consultada respecto a una autorización estatal que pueda afectar su entorno, debe existir una información amplia al respecto y con fundamento. El sujeto consultante es el Estado, el cual tendrá que valorar los criterios expuestos por la comunidad, tomando como base lo regulado en las leyes (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, LOPC, 2010, pág. Art. 82).

- Rendición de cuentas: este es un proceso caracterizado por la sistematicidad, es deliberativo, existe la interacción y es universal. En él están inmersas las autoridades, funcionarios o sus representantes legales, y están obligados a informar y someterse a una evaluación ciudadana por las acciones desempeñadas en cuanto al ejercicio de sus funciones referidas a la administración de los recursos públicos. La rendición de cuentas podrá ser solicitada por los ciudadanos una vez al año, según lo establece la norma (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, LOPC, 2010, pág. Art. 88).

- Presupuestos participativos: este mecanismo posibilita la participación de los ciudadanos respecto a la toma de decisiones sobre los presupuestos de los gobiernos. Este debate es realizado en el marco de los lineamientos del Plan de Desarrollo y es elaborado por el Consejo Local de Planificación de nivel territorial. Los gobiernos descentralizados tienen el deber de informar sobre los presupuestos anuales y rendir cuentas respecto a este a los ciudadanos (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, LOPC, 2010, págs. Arts. 67-71).

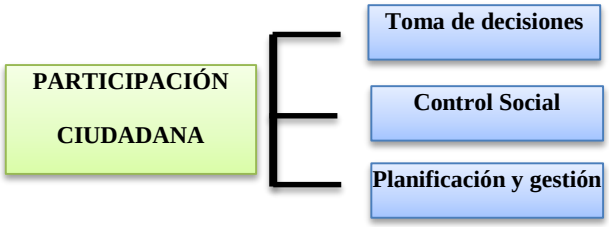
- Consejos locales de planificación: constituyen espacios donde se realizan los planes de desarrollo, así como las políticas locales que velarán por el cumplimiento de las necesidades y prioridades sociales de la comunidad. Estos consejos estarán integrados por representantes de la ciudadanía (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, LOPC, 2010, pág. Art. 66).

3. Marco legal de la participación ciudadana en el Ecuador

Enfocándonos en la normativa que regula la participación ciudadana podemos plantear que a raíz de la aprobación en el año 2008 de una nueva Constitución, a esta participación en el país se le brinda un reconocimiento efectivo y necesario, ya que esta norma establece que todos los ciudadanos en el país gozan de derechos (Constitución, 2008, pág. Art. 6), y regula a la participación ciudadana como un principio fundamental según lo regulado en su Art.1, el cual plantea:

> "La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución" (Constitución, 2008, págs. Art. 1, 2do párr.).

Esta participación es canalizada a través del ejercicio de los derechos que poseen las personas, las comunidades y los pueblos indígenas, los cuales podrán ser suscitados y reclamados ante las autoridades competentes, las cuales deberán garantizar su cumplimiento (Constitución, 2008, pág. Arts. 10 y 11). La norma brinda la posibilidad a los ciudadanos de que puedan formar parte en debates sobre los asuntos de interés público, en estos debates se pueden presentar proyectos referidos a iniciativas populares, además los ciudadanos tienen la facultad de fiscalizar los actos que ejecuta el poder público (Constitución, 2008, pág. Art. 61). En la nueva constitución se reconoce el ejercicio de la democracia a través de la participación ciudadana, incitando a los ciudadanos a que tengan protagonismo en cuanto a los siguientes aspectos:



Esquema No. 4. Participación ciudadana Art. 95 de la Constitución

Es así que la participación ciudadana reconocida en el texto constitucional se materializa a través de los diferentes mecanismos que caracterizan a la democracia, ellos son la democracia representativa, la cual se manifiesta con la participación de los ciudadanos ejerciendo el derecho al voto, y aquellos que resultan electos para ocupar cargos en los distintos poderes, los cuales deben ser representantes de la voluntad popular; otro mecanismo es la democracia directa la cual se lleva a cabo por la facultad normativa para crear, reformar o derogar normas jurídicas ante cualquier órgano que tenga esta competencia y además se ejercita mediante la consulta popular y la revocación de mandato; y un tercer mecanismo es la democracia comunitaria que radica en las formas organizacionales que adopta la sociedad civil para defender y hacer valer sus derechos, aquí también se evidencian las instancias locales de participación ciudadana como son las audiencias públicas, las veedurías, entre otros (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, LOPC, 2010, pág. Art. 4).

Como lo expresamos anteriormente esta participación ciudadana está presente en los distintos niveles del gobierno, así lo reconoce el texto constitucional (Constitución, 2008, pág. Art. 100). Esta participación está destinada a la conformación de planes, a la realización de presupuestos, a la elaboración de políticas tanto nacionales como locales. Es necesario recalcar que los gobiernos descentralizados poseen determinada autonomía y rigen su

estructura y funcionamiento tomando como base determinados principios, uno de ellos es la participación ciudadana (Constitución, 2008, pág. Art. 238). No obstante las personas, con el objetivo de alcanzar un ejercicio pleno de la participación, deberán estar presentes en todas las etapas de la gestión pública, ellas son la planificación, ejecución y control de los planes en todos los niveles (Constitución, 2008, págs. Arts. 275, 276 y 278).

Podemos señalar otras leyes donde está presente la participación ciudadana tal es el caso de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC), la cual tiene por objeto garantizar y fomentar los derechos en cuanto al ejercicio de la participación ciudadana (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, LOPC, 2010, pág. Art. 1). La norma contribuye al fortalecimiento del poder ciudadano y sus diversas formas de expresión. Otra norma presente en el ordenamiento jurídico del país es Código Orgánico de Organización Territorial y Descentralización (COOTD), el cual reconoce como uno de sus principios a la participación ciudadana, se regula lo siguiente:

> **"**La participación es un derecho cuya titularidad y ejercicio corresponde a la ciudadanía. El ejercicio de este derecho será respetado, promovido y facilitado por todos los órganos del Estado de manera obligatoria, con el fin de garantizar la elaboración y adopción compartida de decisiones, entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía, así como la gestión compartida y el control social de planes, políticas, programas y proyectos públicos, el diseño y ejecución de presupuestos participativos de los gobiernos. En virtud de este principio, se garantizan además la transparencia y la rendición de cuentas, de acuerdo con la Constitución y la ley" (Constitución, 2008, págs. Art. 3, inciso g).

En la ley se reconoce a la participación ciudadana como una de las tres funciones a través de las cuales los gobiernos descentralizados ejercitan su funcionamiento. Además recalca el papel de los ciudadanos en cuanto a la aprobación de los presupuestos, y las acciones que pueden efectuar en los gobiernos descentralizados (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, LOPC, 2010, págs. Arts. 29, 241-245, 295 y 302-305).

3.1. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

Hoy puede dilucidarse claramente que en el Ecuador se ha propiciado un escenario en el cual se han unificado criterios respecto a la participación ciudadana y con ello esta ha surgido como un nuevo poder del Estado. Uno de los entes más importantes que identifican este poder reconocido en la norma constitucional es el Consejo de Participación Ciudadana y

Control Social (CPCCS), ya que es el encargado de organizar y transparentar esta la funcionabilidad de la participación (Constitución, 2008, pág. Art. 207).

Este consejo estará estructurado de forma descentralizada con el objetivo de que las funciones para las cuales fue creado sean cumplidas. La integración del mismo se basará en siete consejeros principales y sus respectivos suplentes. Los miembros principales deberán elegir a su presidente, el cual ejercerá la función de representante legal. La selección de los consejeros será por medio de las personas propuestas por la sociedad civil a través de sus organizaciones sociales, la parte organizativa será responsabilidad del Consejo Nacional Electoral.

Este consejo posee determinadas atribuciones y deberes, estos son (Constitución, 2008, pág. Art. 208):

- Se promueve la participación ciudadana mediante los procesos de deliberación pública y el incentivo de la formación de la ciudadanía en cuanto a valores y la lucha contra la corrupción.

- Se implementan mecanismos como los de rendición de cuentas para las entidades del sector público, además de los procedimientos de control social.

- Promover la participación en las cuestiones públicas donde la ciudadanía debe velar por el cumplimiento de sus intereses sociales.

- Este consejo tiene el deber de investigar los asuntos relacionados con la corrupción que afecten la participación ciudadana.

- Puede promover acciones legales, mediante los informes que realice donde se infieran ciertas responsabilidades que van en detrimento de la participación ciudadana.

- Debe colaborar con aquellas personas que denuncien actos de corrupción.

- Tiene la facultad de solicitar información a los funcionarios o entidades del Estado para la realización de determinadas investigaciones, por los que estas personas

naturales o jurídicas deberán prestar la debida colaboración acorde a lo expuesto en la norma.

- Velará por la transparencia en cuanto a los procesos donde se eligen a las autoridades estatales.

- En él se designarán determinados miembros tales como: la autoridad de la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado, Contraloría General del Estado, Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura, posterior a agotar el proceso de selección que corresponda.

4. **Neutralización política de un ciudadano con la pérdida de los derechos de participación ciudadana, según lo regulado en el Código Orgánico Integral Penal.**

Más arriba indicamos todo lo concerniente al funcionamiento de la participación ciudadana en el país, ahora nos referiremos a la pérdida de ese derecho según lo establecido en la normativa penal en el país, específicamente nos centraremos en el Código Orgánico Integral Penal.

Se hace necesario precisar que cuando una persona comete algún delito tipificado en la normativa penal, le es impuesta una sanción, y por consiguiente la persona pierde sus derechos de participación ciudadana. De esta manera el juez tiene la potestad de imponer una pena donde priva a una persona de su libertad y además le retira sus derechos de participación, según el periodo de tiempo que dure la condena impuesta. Así lo estipula la ley penal, en la cual se regula lo siguiente:

> "Art. 60-. Son penas no privativas de libertad:
>
> 13. Pérdida de los derechos de participación.
>
> Art. 68.- La persona sentenciada con la pérdida de los derechos de participación, no podrá ejercerlos por el tiempo determinado en cada tipo penal, una vez cumplida la pena privativa de libertad" (Código Orgánico Integral Penal, COIP, 2014).

De lo regulado en ambos artículos podemos afirmar que en el código, las penas son consideradas como privativas de la libertad y no privativas de la libertad, además de que estas penas no privativas de la libertad pueden ser aplicadas de manera consecutiva a la

privación de la libertad. Considero que esta situación condiciona a que se produzca la neutralización de la persona juzgada. Lo expuesto en los artículos anteriores se contrapone a lo regulado en el art. 52 del COIP, es cual plantea lo siguiente:

> "Los fines de la pena son la prevención general para la comisión de delitos y el desarrollo progresivo de los derechos y capacidades de la persona con condena así como la reparación del derecho de la víctima.
>
> En ningún caso la pena tiene como fin el aislamiento y la neutralización de las personas como seres sociales". (Código Orgánico Integral Penal, COIP, 2014, pág. Art. 52)

Todo ello nos permite afirmar que existe una contradicción en este cuerpo normativo, ya que es clara la presencia de incongruencias entre los artículos antes citados, puesto que en el Art. 52 se expresa que la pena no puede tener como fin el aislamiento y la neutralización de las personas que cometen un delito. Sumado a ello la pena no privativa de libertad que constituye la pérdida de los derechos de participación si neutraliza a la persona como ser social, ya que lo limita en cuanto al ejercicio de un derecho fundamental.

Estas contradicciones en la doctrina son reconocidas como una antinomia jurídica. Este problema de incompatibilidad de las normas ha sido considerado, en el transcurso de la historia, como un serio problema a resolver. Es reconocido en la doctrina que las normas deben poseer una unicidad, atendiendo al orden jurídico que se expone en los enunciados jurídicos los cuales no pueden ser contradictorios (Grau, 2007). No obstante a lo estipulado en la doctrina estos conflictos persisten y ellos se manifiestan cuando una norma determina una conducta como debida y otra norma determina una conducta que está en desacuerdo con la primera. Es por ello que las leyes en cuanto a su creación, por parte de los legisladores, tiene que regir el principio de la no contradicción, el cual debe estar sustentado en normas lógicas que indican las prohibiciones y los mandatos.

Siguiendo esta idea es conveniente citar a otros autores, tal es el caso de Bobbio el cual considera que a la antinomia como, "una situación que implica dos normas, una de ellas obliga y la otra prohíbe, o cuando una obliga y la otra permite, o cuando una prohíbe y la otra permite un mismo comportamiento" (Bobbio, 2007, pág. 123). Ello sucede en la normativa penal ecuatoriana según lo antes expuesto, donde se puede observar claramente en los artículos citados del COIP el choque de dos proposiciones que son incompatibles, por lo que considero que no pueden ser verdaderas en un mismo tiempo y en relación a un mismo

cuerpo normativo. Estos artículos colisionan entre sí y es por ello que no pueden ser aplicados al mismo tiempo, esto hace necesario la eliminación de uno de los artículos.

Existen criterios en la doctrina que resuelven estos supuestos donde se suscitan las antinomias jurídicas, específicamente son tres. El primero de ellos es el criterio cronológico, el cual se da cuando entre dos normas incompatibles prevalece la posterior, o sea, que la norma posterior deroga a la anterior. Es así que manifiesta que si se diese un supuesto contrario, se dificultaría el proceso jurídico y por tanto el condicionamiento del derecho a los requerimientos de la sociedad. El segundo criterio es el jerárquico, el cual defiende que cuando dos normas son incompatibles prevalece la norma que es superior en jerarquía, o sea, se aplica el principio que la ley superior deroga a la inferior. Por último tenemos el criterio de especialidad, en el cual cuando dos normas son incompatibles, una debe ser general y la otra especial, debe prevalecer la segunda, o sea, la especial. Este criterio en la doctrina es respaldado ya que es considerada una exigencia fundamental de justicia puesto que se da paso de una regla más general a una menos amplia, lo que condiciona que se le brinde un tratamiento no diferenciado a las personas que contemplen una misma categoría. A ello se le agrega que el no desarrollo de la ley especial ante una ley general va en detrimento del desarrollo del derecho (Carretero Sánchez, 2010).

No obstante a estos criterios expuestos por la doctrina, lo que suscita en el caso del COIP, es la eliminación de los artículos que privan al individuo, sancionado penalmente, de la participación ciudadana. Este derecho está reconocido en la Constitución de la República, y se le regula como un derecho fundamental, o sea es equiparado, en cuanto a su importancia a derechos tales como la vida y la libertad. Es por ello que si el individuo es sancionado con una pena privativa de libertad, no considero que deba ser excluido de sus derechos de participación ciudadana, esta situación conlleva, como ya se expresé anteriormente a la neutralización del sujeto como ser social.

Consecuentemente a esto, opino que no existe una proporcionalidad en la pena impuesta al sujeto cuando se le priva su libertad y además de su derecho de participación ciudadana. El principio de proporcionalidad en cuanto a la pena debe estar caracterizado por el ideal de justicia que debe primar en un Estado de Derecho. Sobre este principio se reconoce en la doctrina que posee un carácter relativo, a través del cual se comparan dos magnitudes: el medio y el fin (Prat Westerlindh, 2003). Es necesario señalar que en cuanto al derecho penal este principio es aplicado tanto en el momento en que la norma es creada por los legisladores,

como cuando es aplicada por los jueces y además debe verse en la fase de ejecución de la pena.

La proporcionalidad si la analizamos en un sentido amplio defiende que las medidas restrictivas en cuanto a los derechos deben estar contempladas en la ley, pero además deben ser las necesarias con el fin de lograr la legitimidad que debe caracterizar a una verdadera sociedad democrática. No es menos cierto que en el ámbito penal la proporcionalidad se ve desde un punto de vista restringido, lo cual no le resta importancia, esto es debido a que las normas penales les caracteriza cierta relación, de la cual se puede inducir que el fin perseguido por estas es único, o sea, consiste en la protección de los bienes jurídicos frente a posibles daños o peligros.

Consecuentemente una vez establecida la pena el legislador tiene el deber de alcanzar la proporcionalidad respecto a la importancia social del hecho, situación que es violada en el COIP, puesto que es excesivo y abusivo que se aplique una pena de privación de libertad y acto seguido se limite al individuo con la privación de sus derechos de participación ciudadana. Ante todo es necesario acatar dos exigencias necesarias y que defiende el principio de proporcionalidad de la pena, la primera es que por supuesto la pena debe ser proporcional al delito, por lo que esta no puede ser exagerada, y lo segundo es que la proporcionalidad deberá medirse tomando como base la importancia social del hecho. Si estas dos exigencias son aplicadas consecuentemente los efectos que se producen por la aplicación de las penas cuando se cometen acciones delictivas, serían más justos hacia la colectividad.

4.1.Derogación de los artículos 60, numeral 13 y 68 ambos del Código Orgánico Integral Penal.

Con todo esto se hace eminente la necesidad de derogar los artículos que en el COIP limitan los derechos de participación ciudadana, por lo que se hace necesaria una reforma que reivindique este derecho, para que el reo no pueda ser aislado de su condición de sujeto social, y pueda ejercer la participación ciudadana, ejemplo de ello es que tenga la posibilidad de ejercitar su derecho al voto. Por todo esto propongo que se efectué la siguiente reforma a la ley:

LA ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

EL PLENO

Considerando:

- Que es deber fundamental del Estado según lo que dispone el Art. 3 del a Constitución de la República garantizar sin discriminación alguna el goce efectivo de los derechos constitucionales, dentro de los que se encuentran el derecho a la vivir en una sociedad democrática y consecuentemente a ejercer la participación ciudadana.

- Que el Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para el pleno reconocimiento y ejercicio de los derechos, según lo establecido en el Art. 10, numeral 8 de la Constitución de la República, donde la participación ciudadana es un derecho fundamental.

- Que todas las personas tienen derecho a que se establezcan garantías básicas que conlleven a un debido proceso según lo establecido en el Art. 76 de la Constitución de la República, y una de estas garantías es el establecimiento de la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza.

- Que se reconoce como un derecho a la participación ciudadana por medio de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria, según lo establecido en el Art. 95 de la Constitución de la República, este derecho debe ser ejercido por los ciudadanos en todos los asuntos de interés público.

- Que la Constitución de la República en su Art.120.6 faculta y legitima a la Asamblea Nacional, máximo órgano legislativo, en la aprobación, reforma, derogación e interpretación de leyes, todo ello con carácter obligatorio.

En uso de las facultades constitucionales y legales que le confiere la Constitución de la República del Ecuador, expide la siguiente:

Ley Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal

En el Libro Primero La Infracción Penal, Título II Penas y Medidas de Seguridad, Capítulo Segundo Clasificación de las Penas, ejecútense las siguientes reformas:

Artículo 1.- En el Art. 60 refórmese lo siguiente:

1. Suprímase el numeral 13.

Artículo 2.- Deróguese el Art. 68.

Disposición Final: La presente reforma entrará en vigor a partir de los tres meses de su publicación en el Registro Oficial.

Dada en la ciudad de San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, en la sala de sesiones de la Honorable Asamblea Nacional de la República del Ecuador, a los……. Del mes de junio del año dos mil quince.

_____ _____

Presidente Secretario

CONCLUSIONES

Concluyamos entonces que:

- La creación de un nuevo poder del Estado, en el país, en el cual el CPCCS, es un ente fundamental, ha contribuido al fortalecimiento de la participación ciudadana. El papel de la sociedad civil se ha visto inmerso en una democracia participativa y representativa.

- La sociedad civil tiene un papel importante en cuanto a la existencia de una democracia consolidada, en la cual su protagonismo ha contribuido de manera positiva en la generación de cambios positivos en la gestión de las políticas públicas en el país.

- Con la aprobación de la norma constitucional en el año 2008 la participación ciudadana en el Ecuador se ha visto reforzada con mecanismos de interacción adecuados entre el Estado y la sociedad civil, donde se han logrado nuevos espacios de interconexión entre ambos, ya que se ha integrado a la participación social en la estructura del Estado.

- En cuanto a la pérdida del derecho de participación ciudadana, según lo establecido en COIP, se puede afirmar que contribuye a la neutralización del sujeto sancionado, lo que contradice otras disposiciones previstas en esa norma.

- Los sujetos condenados a una sanción de privación de libertad debido a la realización de un acto delictivo, no deben ser limitados además con la pérdida del derecho de participación ciudadana, ya que constituye una forma discriminatoria hacia el sujeto social y contraviene lo dispuesto en la ley penal respecto a la finalidad de la pena, puesto que el fin de esta no debe ser el aislamiento y la neutralización del individuo como ser social.

BIBLIOGRAFÍA

Ahedo Gurrutxaga, I., & Ibarra Guill, P. (2007). *Democracia participativa y desarrollo humano.* Madrid: Dykinson.

Alan Dahl, R. (2009). *La poliarquía: participación y oposición.* Madrid: TECNOS.

Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución.* Quito : Ediciones Legales.

Asamblea Nacional. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD.* Quito: Ediciones Legales.

Asamblea Nacional. (2010). *Ley Orgánica de Participación Ciudadana, LOPC.* Quito: Ediciones Legales.

Asamblea Nacional. (2014). *Código Orgánico Integral Penal, COIP*. Quito: Ediciones Legales.

Bobbio, N. (2007). *Teoría general del Derecho.* Bogotá: TEMIS.

Burrow, J. (2008). *Historia de las historias: De Heródoto al Siglo XX.* Barcelona: Editorial Crítica.

Carretero Sánchez, S. (2010). *Nueva Introducción a la Teoría del Derecho.* Madrid: Dykinson.

De la Iglesia Duarte, J. I. (1998). *La vida cotidiana en la Edad Media.* Logroño: Instituto de Estudios Riojanos.

De Sousa Santos, B. (2005). *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa.* Mexico, DF: Fonde de Cultura Económica.

Grau, E. (2007). *Interpretación y aplicación del derecho.* Madrid: Dykinson.

Iglesias, C. A. (2011). *Democratizar la justicia? Una propuesta de participación ciudadana.* Buenos Aires: Dunken.

Larrea Holguín, J. (2009). *Manual de Derecho Constitucional.* Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Luna, J. P. (2011). *Democracia en la región andina.* Sucre: Plural Editores.

Merino, M. (2014). *La Participación ciudadana en Democracia.* Mexico DF: Instituto Federal Electoral.

Mesquida Sansó, J. (2002). *Legítima Defensa.* Madrid: Huerga y Fierro.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (22 de marzo de 1976). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Obtenido de http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm

Prat Westerlindh, C. (2003). *Las consecuencias jurídicas del delito.* Madrid: Dykinson.

Resnick, P. (2007). *La democracia del siglo XXI.* Barcelona: Antrhopos.

Rojas, I. (2011). *La proporcionalidad en la pena.* México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Stuart Mill, J. (2001). *Consideraciones sobre el gobierno representativo.* Madrid: Alianza Editorial .

Suárez Iñiquez, E. (2003). *Enfoques sobre la democracia.* Mexico, DF: UNAM.