



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y
POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO**

TEMA:

**El mecanismo de participación ciudadana Silla Vacía y su
efectividad en el GAD de Guayaquil**

AUTORA:

CÓRDOVA YAGUAL, DIANA STEFANÍA

**Trabajo de titulación previo a la obtención del título de
Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República del
Ecuador**

TUTOR:

Dr. Compte Guerrero, Rafael Enrique

Guayaquil, Ecuador

21 de febrero del 2018



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y
POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO**

CERTIFICACIÓN

Certificamos que el presente trabajo de titulación, fue realizado en su totalidad por **Córdova Yagual, Diana Stefanía**, como requerimiento para la obtención del título de **Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador**.

TUTOR

f. _____
Dr. Compte Guerrero, Rafael Enrique

DIRECTORA DE LA CARRERA

f. _____
Ab. Lynch Fernández, María Isabel

Guayaquil, a los 21 días del mes de febrero del año 2018



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y
POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO**

DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

Yo, **Córdova Yagual, Diana Stefanía**

DECLARO QUE:

El Trabajo de Titulación, **El mecanismo de participación ciudadana Silla Vacía y su efectividad en el GAD de Guayaquil**, previo a la obtención del título de **Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador**, ha sido desarrollado respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan en el documento, cuyas fuentes se incorporan en las referencias o bibliografías. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance del Trabajo de Titulación referido.

Guayaquil, a los 21 días del mes de febrero del año 2018

LA AUTORA

f. _____
Córdova Yagual, Diana Stefanía



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y
POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO**

AUTORIZACIÓN

Yo, **Córdova Yagual, Diana Stefanía**

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil a la **publicación** en la biblioteca de la institución del Trabajo de Titulación, **El mecanismo de participación ciudadana Silla Vacía y su efectividad en el GAD de Guayaquil**, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

Guayaquil, a los 21 días del mes de febrero del año 2018

LA AUTORA:

f. _____
Córdova Yagual, Diana Stefanía

URKUND

Dokument [DESARROLLO TESIS DIANA CORDOVA.docx](#) (D34926517)

Inskickat 2018-01-22 12:34 (-05:00)

Inskickad av rafaেল.compte@cu.ucsg.edu.ec

Mottagare rafaেল.compte.ucsg@analysis.orkund.com

Meddelande Diana Cordova [Visa hela meddelandet](#)

1% av det här c:a 11 sidor stora dokumentet består av text som också förekommer i 1 st källor.

Källförteckning Markeringar

Rankning	Sökväg/Filnamn	
	https://sites.google.com/site/documentosagye/ord...	<input checked="" type="checkbox"/>
Alternativa källor		
Oanvända källor		

0 Varningar Återställ Exportera Skicka

f. _____

Dr. Compte Guerrero, Rafael Enrique
DOCENTE TUTOR

f. _____

Córdova Yagual, Diana Stefanía
ESTUDIANTE

AGRADECIMIENTO

A Dios por los padres que me dio, a ellos por el amor, el sacrificio y la paciencia, gracias Ing. Sandra Yagual e Ing. German Córdova por enseñarme de la manera más hermosa que nuestra familia es un equipo vencedor; a mis hermanas, Daniela y Gabriela, por la felicidad y el aliento que me daban cuando volvía a casa cada fin de semana. Ustedes hacen que todo esfuerzo valga la pena.

A los amigos que me acompañaron en la vida universitaria haciéndola inolvidable.

A mi tutor, Dr. Rafael Compte, por la atención y el apoyo en este proceso.

DEDICATORIA

A mis padres de quienes me he propuesto ser orgullo y a mis hermanas de quienes tengo la obligación de ser ejemplo.

A quienes quisieron verme lograrlo, abuelitos.



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y
POLÍTICAS**

CARRERA DE DERECHO

TRIBUNAL DE SUSTENTACIÓN

f. _____

MARÍA ISABEL, LYNCH FERNÁNDEZ
DIRECTORA DE CARRERA

f. _____

MARITZA GINETTE, REYNOSO GAUTE DE WRIGHT
COORDINADORA DEL ÁREA

f. _____

NURIA, PÉREZ PUIG-MIR
OPONENTE



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y
POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO**

Facultad: Jurisprudencia
Carrera: Derecho
Periodo: UTE B-2017
Fecha: Febrero, 21 del 2018

ACTA DE INFORME FINAL

El abajo firmante, docente tutor del Trabajo de Titulación denominado “**El mecanismo de participación ciudadana Silla Vacía y su efectividad en el GAD de Guayaquil**”, elaborado por la estudiante ***Diana Stefanía Córdova Yagual***, certifica que durante el proceso de acompañamiento dicho estudiante ha obtenido la calificación **DIEZ (10)**, lo cual la califica como ***APTA PARA LA SUSTENTACIÓN.***

TUTOR

f. _____
Dr. Compte Guerrero, Rafael Enrique

ÍNDICE

RESUMEN.....	XI
ABSTRACT	XII
INTRODUCCIÓN	2
1. Capítulo I: La silla vacía como mecanismo de participación ciudadana.....	3
1.1. Antecedentes	3
1.2. La participación ciudadana	4
1.2.1. Definiciones.....	4
1.2.2. Leyes que regulan la Participación Ciudadana	6
1.3. La silla vacía.- Conceptualización.....	7
1.3.1. Relación con la Participación Ciudadana y el Control Social.....	9
1.3.2. Aplicación en Ecuador.....	10
2. Capítulo II: Análisis de la efectividad de la Silla Vacía en el GAD de Guayaquil .	11
2.1. Método de aplicación según la Ordenanza que regula el sistema de Participación Ciudadana del cantón Guayaquil.....	11
2.2. Uso de la Silla Vacía en el GAD de Guayaquil.....	12
2.2.1. Efectos y resultados obtenidos desde su implementación.....	13
Conclusiones.....	14
Recomendaciones	15
Bibliografía	16

RESUMEN

La Constitución de Ecuador del 2008 es considerablemente garantista en cuanto a los derechos de los individuos en relación a la participación ciudadana y el control social, y con las disposiciones constitucionales como máxima norma existen varias leyes que consagran los principios y los mecanismos para hacer efectivos estos derechos de participación. Uno de estos mecanismos es la Silla Vacía, instituida como tal en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, y en la misma Constitución. La finalidad de este mecanismo de participación es que la ciudadanía pueda tener voz y voto en las sesiones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, previo cumplimiento de requisitos en función a los temas que se van a tratar, sin embargo, esta finalidad no se ha llevado a cabo de manera efectiva puesto que el acceso al mismo ha quedado reducido a una mera intención debido a los obstáculos que los Gobiernos Autónomos Descentralizados ponen a los ciudadanos, sea a manera de requisitos o negando el derecho fundamentándose en normas prescritas en una ordenanza que en lugar de mantener las disposiciones garantistas de la Constitución se convierte en trabas para el ejercicio de las facultades participativas de los ciudadanos. Este artículo académico pretende plantear un análisis de la aplicación y el resultado del mecanismo de la Silla Vacía, específicamente en el Gobierno Autónomo Descentralizado de Guayaquil, abarcando también los aspectos generales y fundamentales de la Silla Vacía como forma de participación ciudadana y de control social.

Palabras clave:

Silla vacía, Democracia participativa, Participación Ciudadana, Control Social, Gobierno Autónomo Descentralizado, Ordenanza, Guayaquil.

ABSTRACT

The Constitution of Ecuador of 2008 is a considerable guarantee in terms of the rights of individuals regarding the relation to citizen participation and social control, and with constitutional provisions as the highest standard there are several laws that enshrine the principles and mechanisms to make these participation rights effective. One of these mechanisms is the Empty Chair, instituted as such in the Organic Law of Citizen Participation, in the Organic Code of Territorial Organization, Autonomy and Decentralization, and in the Constitution itself. The purpose of this participation mechanism is that citizens can have presence and vote in the sessions related to the Decentralized Autonomous Governments, with the fulfilment of the prerequisites related to the topics to be handled beforehand, however, this purpose has not been carried out effectively yet, as access to it has been reduced to mere verbal agreements due to the obstacles the Decentralized Autonomous Governments have put to its citizens, either as requirements for application or denying their right based on prescribed rules from ordinances that, rather than maintaining the guaranteeable dispositions of the Constitution, they become obstacles to the exercise of the participatory powers of citizens. This academic article intends to propose an analysis of the application and result of the mechanism of the Empty Chair, specifically in the Decentralized Autonomous Government of Guayaquil, as well as covering the general and fundamental aspects of the Empty Chair as a form of citizen participation and social control.

Key words:

Empty chair, Participatory Democracy, Citizen Participation, Social Control, Decentralized Autonomous Government, Ordinance, Guayaquil.

INTRODUCCIÓN

El presente artículo académico trata el tema de la Silla Vacía como mecanismo de participación ciudadana, un concepto que al incluirse en la legislación reta al Estado ecuatoriano a cambiar su forma de cumplir con la democracia, desarrollando una nueva forma de relacionarse con la ciudadanía, en todas sus instituciones y en todos los niveles de Gobierno. El reto incluye también a la sociedad civil, puesto que para formar parte activa de la nueva democracia, tiene que moldear su criterio a afrontar que su papel en la vida política del país va mucho más allá que una votación para elegir a los representantes.

El Capítulo I se titula La silla vacía como mecanismo de participación ciudadana y pretende ubicar el tema dentro de la concepción de Democracia que se aplica en Ecuador, explicando cómo se logra incorporar esta institución en el marco constitucional y legal. Así mismo, se conceptualiza al mecanismo de la Silla Vacía, haciendo un análisis de los presupuestos que forman parte de esta figura y cómo la ley y la Constitución la hace parte de los derechos fundamentales de participación.

El Capítulo II se titula Análisis de la efectividad de la Silla Vacía en el GAD de Guayaquil y comprende la explicación de cómo se lleva a cabo el proceso para ocupar la silla vacía en las sesiones del Consejo Municipal de Guayaquil. Se analiza los resultados obtenidos desde su implementación hasta la actualidad, haciendo observaciones y puntualizando las principales causas para los efectos que ha tenido el uso de la Silla Vacía.

1. Capítulo I: La silla vacía como mecanismo de participación ciudadana

1.1. Antecedentes

La Constitución del 2008 incorpora en su texto y eleva a fundamental el derecho a la participación ciudadana, reflejando así su propósito de convertir al Ecuador en un Estado garantista de la democracia, como resultado de un proceso de desarrollo constitucional en el que se evidencian los cambios logrados en cuanto al sistema económico y social. Estos cambios han permitido que entre las demandas sociales que mueven la política se incluyan las de individuos de todos los sectores y no solo las de las élites que contaban con una representación numerosa.

En este proceso de cambios, se ha visto como la óptima solución a los problemas políticos y sociales a la inclusión y el reconocimiento de mecanismos de participación ciudadana en la norma Constitucional, precisando que todo el ordenamiento jurídico procure la consecución de este objetivo, ya que la participación ciudadana es un elemento esencial de la democracia directa, cuya finalidad más importante es la supremacía de la soberanía popular. A partir de la vigencia de Constitución del 2008, la transición que se está dando hasta la actualidad involucra a todas las instituciones y a todos los niveles de gobierno que se han tenido que ir adaptando a la nueva realidad constitucional, emitiendo y respetando nuevas normativas en pos de la ampliación de la participación ciudadana.

La vida democrática que Ecuador volvió a tener en 1978 estuvo llena de atropellos y desilusión para los ciudadanos, quienes empezaron a vivir épocas de mucha inestabilidad económica y social, lo que no permitía el progreso del país. En la década de los 90, la población deja de lado la vida pasiva en cuanto al protagonismo político y se hace escuchar, los sectores más vulnerados levantan la voz y exigen respeto y proponen los cambios que eran tan necesarios para avanzar en todos los aspectos.

Es así, que uno de los principales actores de las manifestaciones y las propuestas para un cambio de forma en como la democracia se estaba viviendo fue el movimiento indígena Pachakutik, quien obtuvo un rol protagónico en varios gobiernos locales, y junto a otros ciudadanos plantearon una alineación política

común, en la que se trabajara de forma participativa en los niveles de gobierno local, estableciendo así el precedente de que la democracia representativa no es absoluta y necesita de otros mecanismos como la democracia participativa o directa.

Con estos antecedentes, Ecuador está envuelto en un constante desarrollo del régimen político, apuntando hacia una dinámica participativa en la que los ciudadanos se involucren activamente en la vida política y administrativa del Estado, teniendo una responsabilidad conjunta con quienes los representan ante la creación de políticas públicas que permitan la consecución del Buen Vivir, que es el principio rector de la tendencia constitucional que se vive actualmente, y cuya consecución es el objetivo supremo de la Constitución del 2008.

1.2. La participación ciudadana

El mecanismo de la Silla Vacía se encuentra dentro de las formas de llevar a cabo la participación ciudadana, por esta razón, es necesario que este derecho constitucional sea analizado y esquematizado para una mejor ubicación en el tema. La participación ciudadana pretende dejar de ser una simple utopía y convertirse en la herramienta fundamental del pueblo para hacer respetar su soberanía.

1.2.1. Definiciones

La Constitución de Montecristi sigue la línea del Neoconstitucionalismo al incorporar en su texto una amplia gama de derechos, entre ellos los encaminados a la democracia participativa, lo que conlleva a una nueva forma de organización institucional del Estado, ya que instaura mecanismos de participación directa y control social.

La transición se da al dejar de ver a la democracia representativa, que es aquella en la que el pueblo elige a sus representantes y estos son los responsables de todas las decisiones estatales e institucionales en todos los niveles de gobierno, como la única forma eficaz de hacer democracia, y pasa a considerar a la democracia participativa como un mecanismo complementario y necesario. Estos mecanismos, usados auténticamente, son idóneos para oxigenar la democracia representativa, potenciar la participación de la ciudadanía y dinamizar el sistema político. (Bazán, 2009, pág. 14)

La democracia participativa es la que permite que el pueblo se involucre directamente en la toma de decisiones en el Estado. “La participación busca la conexión del interés social con el interés público. Esta conexión entre interés social e interés público se hace a través de fórmulas que garanticen la electividad y representatividad.” (Sánchez, 2000, pág. 36). Y esto se fundamenta en que la democracia participativa y la democracia directa no son dos modelos alternativos o excluyentes entre sí sino que una es el soporte de la otra.

La participación ciudadana significa intervenir en el gobierno de una colectividad, participar en sus decisiones en la vida colectiva, de la administración de sus recursos, del modo como se distribuyen esos recursos. El propósito es lograr que la población influya sobre las políticas y decisiones públicas, para ello se hace necesario institucionalizar mecanismos, procesos y organismos a través de una normatividad legal. (Guillen, Saenz, Badii, & Castillo, 2009, pág. 180).

Podemos definir a la participación ciudadana como el proceso social en el que intervienen dos actores, por un lado el Estado y por el otro la sociedad civil. En este proceso, los individuos, en función de sus intereses individuales o colectivos, intervienen a través de sus representantes o mediante mecanismos de participación directa en la organización del Estado, en las políticas públicas y en todo lo que considere necesario para llevar una vida en sociedad sin conflictos y que contribuya al bienestar y desarrollo de todos como Estado, consiguiendo así cumplir con el objetivo constitucional del Buen Vivir.

La participación ciudadana necesita que se cumplan condiciones objetivas y subjetivas para un óptimo desarrollo (Sánchez, 2000, pág. 37). Entre las objetivas tenemos: un contexto de libertades políticas y sociales; mecanismos apropiados para la participación que combinen formas directas y representativas de democracia; y una sociedad organizada que estimule la confrontación de opiniones con un enfoque democrático. En cuanto a las condiciones subjetivas de la participación se debe mencionar a la actitud de los ciudadanos, que deben estar dispuestos a ponderar los intereses colectivos sobre los individuales, el interés para participar activamente; y por otro lado la actitud de los representantes elegidos por el pueblo, facilitando el acceso a ellos, aceptando críticas y sugerencias, actitud que debe estar

encaminada a la solución de los problemas que causan las crisis estatales. Es decir, los representantes y la sociedad civil deben crear y vivir una ética democrática.

1.2.2. Leyes que regulan la Participación Ciudadana

En Ecuador existen varias leyes que regulan la participación ciudadana y sus mecanismos, las expongo a continuación:

Constitución de la República: En su texto se reconoce a la participación ciudadana desde el Art. 1, en el que dice 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.” (Constitución de la República, 2008). En el Capítulo Quinto, del Título II, a partir del Art. 61 encontramos a los Derechos de Participación, entre los cuales se encuentran participar en los asuntos de interés público y fiscalizar los actos del poder público.

El Capítulo Primero, del Título IV, señala las reglas básicas y generales para la participación en democracia. En esta sección se encuentran por ejemplo los principios, las formas de organización, la participación directa y representativa.

Y en el Capítulo Quinto, del mismo Título, encontramos la Función de Transparencia y Control Social, la misma que fue creada con la actual Constitución y que contiene entre sus funciones la de fomentar e incentivar la participación ciudadana, proteger el ejercicio y cumplimiento de los derechos, y prevenir y combatir la corrupción. La Constitución reconoce a la Participación Ciudadana como un principio básico y determinante del régimen de los gobiernos autónomos descentralizados, así lo establece el Art. 238; además, el Art. 251 claramente estipula que cada gobierno autónomo descentralizado tiene la obligación de incluir en sus estatutos los mecanismos de participación ciudadana.

Ley Orgánica de Participación Ciudadana: Como indica el Art. 1, esta ley se creó con la finalidad de “propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación de los ciudadanos... de manera protagónica, en la toma de decisiones que corresponda, la organización colectiva autónoma y la vigencia de las formas de gestión pública con el concurso de la ciudadanía; instituir instancias, mecanismos, instrumentos y procedimientos de deliberación pública entre el Estado, en sus diferentes niveles de gobierno, y la sociedad, para el seguimiento de las políticas

públicas y la prestación de servicios públicos; fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; y, sentar las bases para el funcionamiento de la democracia participativa, así como, de las iniciativas de rendición de cuentas y control social.” (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010).

Esta ley constituye, en su totalidad, los lineamientos para llevar a cabo la participación ciudadana en Ecuador, recoge los distintos mecanismos y de manera general establece las bases para que todos los niveles de Gobierno respeten y adecuen sus instituciones a las formas de democracia reconocidas.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización: En esta ley la participación ciudadana está reconocida como un objetivo, a través de la democratización de la gestión del gobierno central y de los gobiernos autónomos descentralizados. Así mismo la reconoce como un principio mencionando en el Art. 3 que “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.” (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010). La reconoce también, en el Art. 29, como una función de los gobiernos autónomos descentralizados.

Así mismo, en el Art. 312, el COOTAD dispone cuál será la sanción para las autoridades que incumplan las disposiciones acerca de la participación ciudadana, tales sanciones son de carácter político y administrativo, ya que incluyen la remoción del cargo para los funcionarios responsables de la omisión y puede ser causal de revocatoria del mandato para la autoridad respectiva.

1.3. La silla vacía.- Conceptualización

La democracia directa se vale de mecanismos que permitan su desarrollo y aplicación, la Silla Vacía es uno de ellos.

Esta figura está definida en las tres leyes antes mencionadas y de la interpretación legal puede ser conceptualizada como la posibilidad que tiene un ciudadano o un grupo de ciudadanos, en representación de intereses comunes, de participar en las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados, previo cumplimiento de requisitos, con el propósito de participar tanto en el debate como en la toma de decisiones.

“La silla vacía debe ser entendida como un procedimiento estrictamente democrático, del que pueden hacer uso todos los ciudadanos que lo deseen, sin impedimentos de ninguna naturaleza...Idealmente, la silla vacía debería ser un espacio de expresión en que los diversos sectores de la sociedad exponen sus respectivas posiciones acerca de un tema determinado, de modo que no debe ser una modalidad de definición de políticas.” (Acosta, Andino, Andrango, & et al, 2011, pág. 49). Sin embargo, los ciudadanos que quieran hacer uso de la silla vacía deben cumplir con los requisitos establecidos en las disposiciones legales, en las ordenanzas por ejemplo.

Adicionalmente, quien haga uso de este derecho debe saber que al formar parte protagónica en la toma de decisiones, será igualmente responsable ante las consecuencias que puedan tener dichas acciones.

La definición más completa de este mecanismo se encuentra en el Art. 77 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, y entre los elementos componentes de esta definición se encuentran los siguientes:

- La persona que haga uso de esta silla vacía debe acreditarse ante la secretaría del órgano en el que participa, es decir, que debe justificar el motivo por el cual está ahí, legitimar sus intereses, en función de los temas que se encuentren en el orden del día.
- Otro elemento importante es que el ciudadano debe sujetarse a la ley, ordenanzas y reglamentos de los gobiernos autónomos descentralizados. Esto quiere decir que los GAD tienen la libertad de normar y regular este mecanismo, determinando los requisitos que debe cumplir la persona que quiera ocupar la silla vacía.
- Además este artículo prevé la posibilidad de que no se llegue a un acuerdo entre el ciudadano y el GAD, dejando a la discrecionalidad del último, en virtud de

algún reglamento, la creación de un mecanismo para conseguir un consenso. Caso contrario, quien ocupe la silla vacía solamente será escuchado, sin opción a voto.

- Adicionalmente, los GAD deben tener en sus registros las veces que se han aceptado o negado las solicitudes de los ciudadanos para ocupar la silla vacía.

Este mecanismo de participación ciudadana permite la confluencia de lo público y lo privado, de lo estatal y lo no estatal, en un espacio que complementa al modelo de representación democrática tradicional. La Silla Vacía se configura como un mecanismo de concreción de la democracia participativa complementando y facilitando la función de la democracia representativa, al constituirse en un espacio público que permite el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía. (Castro-Montero, 2015, pág. 303).

1.3.1. Relación con la Participación Ciudadana y el Control Social

“La participación ciudadana se propone como una transformación tanto en la institucionalidad pública como en las formas de articulación, gestión, incidencia y representación de los actores sociales. Muchas veces, la ciudadanía se inhibe de participar como consecuencia de la falta de credibilidad de las autoridades pero también de los liderazgos tradicionales de las organizaciones sociales.” (Sarzosa, 2011, pág. 99). El hecho de lograr la transformación mencionada constituye un desafío tanto para el Estado como para la sociedad en general.

El desafío incluye también la formación de nuevas formas de relación y conexión entre las acciones del Estado con las necesidades y demandas de la ciudadanía. Por esta razón, y para la consecución de una democracia real, se crean los mecanismos de participación directa, como la Silla Vacía, para que el pueblo pueda intervenir directamente con el órgano encargado y plantear las necesidades de primera mano en la vida cotidiana, logrando llegar a cumplir con la meta de la construcción del Buen Vivir.

Al implementar todos los mecanismos de la democracia directa, se pretende que la sociedad civil acepte el reto de tomar papeles protagónicos y estratégicos y convertirse en sujetos políticos autónomos, formando una ética democrática, una nueva cultura que deje atrás la desconfianza en el poder público y empiece a ejercer

los derechos de participación que le corresponden. Pero la ciudadanía no puede ser solo beneficiaria de derechos, al asumir este rol en la toma de las decisiones, está asumiendo también la corresponsabilidad al incidir en las decisiones que van a beneficiar o afectar la vida en sociedad.

En cuanto al control social, la Constitución reconoce en el numeral 5 del Art. 61 el derecho a fiscalizar los actos de poder público que “comprende, entre sus elementos básicos, la facultad de los ciudadanos de controlar de manera amplia y general los actos desarrollados por todas las instituciones que forman el sector público, en razón de atribuciones específicas fijadas por el orden jurídico, incluidos otros sujetos que ejerzan algún tipo de potestad estatal. Además incluye el derecho de los miembros de las distintas formas de organización social al control y exigir rendición de cuentas al interior de ellas” (Navas, 2014, pág. 7). El control social es la capacidad que tiene la sociedad civil de verificar que la Administración sea transparente en su funcionamiento y en las formas de relacionarse con los ciudadanos.

La silla vacía es una forma de fiscalizar y de ejercer el control social, puesto que para que se cumpla con este mecanismo, las audiencias deben ser públicas, así como la información pertinente, y al ocupar la silla vacía, la ciudadanía, a través de uno o más representantes, tiene acceso a la Administración que debe ser totalmente transparente y abierta.

1.3.2. Aplicación en Ecuador

La realidad social ecuatoriana ha estado marcada por frecuentes episodios de corrupción, lo que ha motivado la desconfianza de los ciudadanos en los representantes, ante esto surge la necesidad de combatir esa corrupción y de fortalecer la transparencia de las acciones del Estado y sus Instituciones, tanto nacionales como locales. Pero esta misión no puede depender solo del Gobierno, requiere de la participación de la ciudadanía, que se involucre, y para esto es necesario que se instauren métodos y herramientas que permitan un perfeccionamiento de la gestión pública.

Gracias a la transición que se está dando en el país, a partir de la Constitución del 2008, todos los niveles de Gobierno están abriendo las posibilidades y muestran avances importantes en cuanto a la transparencia de sus acciones y la información,

abriendo espacios de participación. Así mismo, la ciudadanía está cambiando la perspectiva que tenían, asimilando que su función no es solo elegir por votaciones a los representantes, sino que también deben jugar un rol importante en los acontecimientos que van a influir en su vida diaria, es por esto que hacen uso de los mecanismos implementados por los GAD, exigiendo apertura por parte de ellos. Entre estos mecanismos tenemos a las audiencias públicas, veedurías, cabildos populares, Silla Vacía, consultas previas, entre otros. Todos contemplados en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

La mencionada ley regula de manera general el mecanismo de la Silla Vacía, pero corresponde a cada gobierno autónomo descentralizado crear la ordenanza para poner en práctica el mecanismo, con los requisitos que deben cumplir los ciudadanos y la forma en cómo se llevará a cabo, con los métodos para solucionar controversias en caso de que no haya un consenso.

En la actualidad, son varios los gobiernos locales que han incorporado en sus ordenamientos la ordenanza que regula la participación ciudadana, pero hay muchos otros en los que no existe o no se cumple a cabalidad lo dispuesto por la Constitución y las leyes. Este trabajo, en el Capítulo II, pretende hacer un análisis de la forma en como se ha cumplido con la Silla Vacía en un gobierno autónomo descentralizado en específico, el de Guayaquil.

2. Capítulo II: Análisis de la efectividad de la Silla Vacía en el GAD de Guayaquil

2.1. Método de aplicación según la Ordenanza que regula el sistema de Participación Ciudadana del cantón Guayaquil

El 7 de octubre del 2011, con la publicación en la Gaceta Oficial, entró en vigencia la Ordenanza que regula el sistema de Participación Ciudadana del cantón Guayaquil. En el Art. 26 de la misma se encuentra normada la Silla Vacía, esta normativa no varía mucho de las demás definiciones incluidas en las otras leyes antes mencionadas. A continuación se detallan los elementos configurativos de esta institución y los pasos a seguir del ciudadano que quiera hacer uso de la misma:

1. Las sesiones del consejo serán públicas, es decir, que serán abiertas y sin reserva alguna de la información que en ella vaya a tratarse.

2. Quien ocupe la silla vacía será un representante de la ciudadanía: Esta ordenanza, en el Art. 12, literal c señala como atribución de la Asamblea Cantonal de Participación Ciudadana de Guayaquil, designar a los representantes de la ciudadanía; así mismo, en el Art. 13 literal c, enlista a los Representantes de la Sociedad; y en la Disposición General segunda de la misma ordenanza se establece que las organizaciones o instituciones que quieran ser parte de los representantes de la sociedad previstos en la ordenanza tienen que solicitar su inclusión acreditando su trayectoria, experiencia y representatividad. Esto quiere decir que una persona que no esté incluida en este listado de representantes, no podrá hacer uso de la silla vacía.
3. Esta persona participará en el debate y en la toma de decisiones en asuntos de interés general, que sean de competencia del Concejo Municipal y que consten en el orden del día. Al decir que son temas de interés general, no está limitando o restringiendo los temas en los que puede intervenir quien ocupe la silla vacía, la ordenanza no da categorías en las que puede o no participar el ciudadano.
4. La persona debe justificar la pertinencia de su solicitud en función al tema específico, acreditando ante la Secretaría del consejo su representatividad, experiencia y conocimiento. Esto resulta bastante subjetivo, porque quien decide si tiene o no experiencia y conocimiento es el Municipio y entonces se deja a su discrecionalidad, lo que vicia el objetivo de la ley.
5. La persona que haya cumplido los requisitos mencionados y logre ocupar la Silla Vacía, tendrá 10 minutos para exponer sus argumentos. Si las personas que intervienen presentan posturas diferentes se establecerá un mecanismo para llegar a un consenso, sino lo logran solo serán escuchadas sin voto; y las personas que participen con voto serán responsables administrativa, civil y penalmente. La ordenanza no establece cuál será el mecanismo que se emplee para llegar al consenso en caso de haber posturas diferentes.
6. El Municipio deberá tener un registro de las personas que soliciten participar en la Silla Vacía, clasificando las solicitudes aceptadas y negadas.

2.2. Uso de la Silla Vacía en el GAD de Guayaquil

El Municipio de Guayaquil pretende dar cumplimiento a lo ordenado por las disposiciones constitucionales y legales al poner en vigencia la ordenanza señalada anteriormente, sin embargo, la realidad demuestra que el mecanismo de la Silla

Vacía no está siendo utilizado de acuerdo al objetivo para el que fue creado. Como se ha analizado en el punto que antecede, todos los requisitos que se tienen que cumplir dificultan el acceso a este mecanismo, impidiendo que se manifieste el espíritu de la norma constitucional.

Las solicitudes para hacer uso de la Silla Vacía son presentadas con anticipación a las sesiones porque muchas veces la ciudadanía tiene necesidades que deben ser escuchadas para ser atendidas por las autoridades pertinentes, pero como no constan en el orden del día, entonces son rechazadas. El Gobierno Autónomo Descentralizado de Guayaquil no soluciona este inconveniente, no atiende las peticiones recogiendo los temas sobre los cuales los ciudadanos tienen intereses para ponerlos en el orden del día de una sesión posterior, simplemente rechazan solicitudes, dejando en completo abandono las necesidades y sugerencias de la sociedad.

Motivos como este, llevan a la ciudadanía nuevamente a la desconfianza en sus representantes. Tantas trabas al ejercicio de este mecanismo, provoca el pensamiento de que la intención de las autoridades nunca ha sido cumplir a cabalidad con una política de participación ciudadana sino simplemente instaurar la ordenanza, y en ella los distintos mecanismos de participación, para decir que se ha cumplido con la Ley y la Constitución.

El difícil acceso a ocupar la silla vacía es tal, que desde el 2011 que entró en vigencia la ordenanza hasta la actualidad, son muy pocos los ciudadanos que han podido ejercer este derecho.

2.2.1. Efectos y resultados obtenidos desde su implementación

El escenario de la participación ciudadana, concretamente de la Silla Vacía, en el Municipio de Guayaquil es bastante desalentador, puesto que los resultados obtenidos en todo el tiempo que lleva vigente la Ordenanza han sido totalmente pobres. La silla vacía no ha sido ocupada por la cantidad de ciudadanos que puede ser estimada como ideal para decir que la participación ciudadana en esta ciudad es eficiente.

Una vez que el ciudadano que logra cumplir con los requisitos para ocupar la silla vacía, que como ya se mencionó, no son tan sencillos, llega a la sesión, se

encuentra con una realidad que dista mucho de las promesas que hace la definición de la silla vacía.

La ordenanza en el Art. 26 establece que de haber posturas diferentes en las sesiones, se pondrá en práctica un mecanismo para llegar a un consenso y en caso de no llegar a uno, el ciudadano que ocupe la silla vacía será escuchado sin voto. Ésta es la clave para que hasta ahora, las pocas veces que se ha tenido acceso al mecanismo, éste haya tenido un resultado totalmente negativo. La razón es que una vez que el ciudadano interviene exponiendo su postura, inmediatamente salen partidarios de la postura del Municipio, y en ese momento es que se traba la participación, porque a pesar de que no se ha implementado ningún mecanismo como dice en la ordenanza, el ciudadano se queda automáticamente sin voto, dando a conocer sin atención alguna sus propuestas.

Uno de los elementos más importantes para la consecución de la participación ciudadana efectiva es la actitud de apertura por parte de los gobernantes hacia la crítica y sugerencia de la sociedad civil; al poner tantas trabas y respuestas negativas a los deseos de los ciudadanos que tienen interés de formar parte protagónica, se demuestra que la cultura democrática en la ciudad de Guayaquil es precaria.

Conclusiones

- La democracia real se logra cuando concurren los mecanismos de democracia representativa y los de la democracia directa. Ecuador sigue dentro de una transición, con el objetivo de lograr que el Estado sea democrático en el sentido real y estricto.
- La silla vacía es un mecanismo de participación directa, que conceptualmente promete ser una herramienta de mucha utilidad para que la ciudadanía comunique sus necesidades, sus sugerencias y para que ejerza el derecho a fiscalizar los actos del poder público.
- En el Municipio de Guayaquil, la implementación de la Silla Vacía no ha tenido un resultado positivo, puesto que la ordenanza no garantiza que se respete y se cumpla el espíritu de la norma constitucional. Y las principales razones son las siguientes: Quien podrá hacer uso de la silla vacía será únicamente quien

represente a una organización reconocida por la misma ordenanza, lo cual limita el derecho de un ciudadano común; que la experiencia y el conocimiento del ciudadano interesado sea acreditada por la Secretaría del Consejo quebranta totalmente el principio de objetividad porque deja la decisión a la discrecionalidad de este órgano; no define un mecanismo para cuando haya desacuerdo de posturas, lo que podría verse como una debilidad para el ciudadano que hace uso de su derecho de participación.

- Aunque el Art. 312 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece la sanción a quienes incumplan con las normas de participación ciudadana, la Ordenanza que regula el sistema de Participación Ciudadana del cantón Guayaquil no establece sanción alguna, lo que se traduce en que las autoridades no tengan el mismo esmero al cumplir con las obligaciones.

Recomendaciones

La Ordenanza que regula el sistema de Participación Ciudadana del cantón Guayaquil debería ser modificada en los siguientes sentidos:

- Quien haga uso de la silla vacía puede ser un ciudadano que represente o no a una organización, basta con que el ciudadano tenga intereses legítimos que lo motiven a querer participar.
- La acreditación debe ser solo en función de los intereses que el ciudadano represente, puesto que dejar que la Secretaría del Consejo acredite su experiencia y conocimiento es completamente subjetivo y podría tomarse como un obstáculo más.
- El mecanismo para llegar al consenso en caso de existir posturas diferentes debe estar establecido en la misma ordenanza para evitar arbitrariedades.
- Así como existe el registro de solicitudes aceptadas y negadas, debe existir un registro de los temas que la ciudadanía ha solicitado tratar en las sesiones, para que puedan ser atendidos y puestos en el orden del día de las siguientes, y no rechazarlas sin solución alguna justificando la respuesta negativa en que el tema no está en el orden del día.
- Se debe adicionar en la ordenanza la sanción que tendrán las autoridades que no cumplan con las disposiciones establecidas en la misma.

Bibliografía

- Acosta, A., Andino, M., Andrango, L., & et al. (2011). *La silla vacía. El nuevo escenario para el diálogo de la sociedad civil y el Estado*. Quito: Fundación ESQUEL.
- Bazán, V. (2009). *Perfiles y exigencias actuales del Estado de Derecho*. Quito: Fundación Konrad Adenauer.
- Carrera, F. (2015). La Participación Ciudadana y Control Social en Ecuador. *UNIANDES EPISTEME: Revista de Ciencia, Tecnología e Innovación*, 2(1), 1-19.
- Castro-Montero, J. (2015). La Silla Vacía y el dilema de la Participación Ciudadana en el Ecuador. *Ius Humani. Revista de Derecho*, 299-330.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. (2010).
- Constitución de la República*. (2008).
- El uso de silla vacía volvió a las sesiones del Municipio. (30 de septiembre de 2012). *El Telégrafo*.
- Guillen, A., Saenz, k., Badii, M., & Castillo, J. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *Daena: International Journal of Good Conscience*, 179-193.
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. (2010).
- Moncada, B. (21 de noviembre de 2017). Nadie ocupa la silla vacía. *Expreso*.
- Navas, M. (2014). El derecho a fiscalizar los actos del poder público en la Constitución ecuatoriana. En G. González, & Y. Pérez, *Participación Política Reflexiones desde el Sur. Tomo 2: Instituciones de participación ciudadana en América Latina* (págs. 3-33). Quito: La Caracola Editores.
- Nebot ha usado la 'silla vacía' solo 2 veces para dar voz a Guayaquil. (16 de febrero de 2015). *El Telégrafo*.
- Ordenanza que regula el Sistema de Participación Ciudadana en el cantón Guayaquil*. (2011).

- Ponce, X., Silva, R., & Vela, M. P. (2005). *Mecanismos de Control Social: Caja de Herramientas*. Quito: Fundación Esquel - USAID.
- Ramírez, F., & Espinosa, A. (2012). Ocupando la silla vacía: Representación y participación en el tránsito posconstitucional del Ecuador. *Cuadernos del CENDES*, 29(81), 109-140.
- Ruiz, A. (2011). *De la representación democrática a la participación ciudadana*. Guayaquil: Editorial de la Universidad de Guayaquil, EDUQUIL.
- Sánchez, C. A. (2000). *Participación Ciudadana y Comunitaria*. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez C. Ltda.
- Sarzosa, P. (2011). *Tendencias de la participación ciudadana en el Ecuador*. Quito: SENPLADES.
- Schneider, C., & Welp, Y. (2011). ¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*(40), 21-39.
- Velasquez, F., & González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.

DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, **Córdova Yagual, Diana Stefanía**, con C.C: # **2400051005** autora del trabajo de titulación: **El mecanismo de participación ciudadana Silla Vacía y su efectividad en el GAD de Guayaquil**, previo a la obtención del título de **Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador** en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, de conformidad con el Artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de titulación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de titulación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, 21 de febrero de 2018

f. _____

Nombre: **Córdova Yagual, Diana Stefanía**

C.C: **2400051005**

REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA			
FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE TITULACIÓN			
TEMA Y SUBTEMA:	El mecanismo de participación ciudadana Silla Vacía y su efectividad en el GAD de Guayaquil		
AUTOR(ES)	Diana Stefanía, Córdova Yagual		
REVISOR(ES)/TUTOR(ES)	Rafael Enrique, Compte Guerrero		
INSTITUCIÓN:	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
FACULTAD:	Jurisprudencia		
CARRERA:	Derecho		
TITULO OBTENIDO:	Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador		
FECHA DE PUBLICACIÓN:	21 de febrero de 2018	No. DE PÁGINAS:	30
ÁREAS TEMÁTICAS:	Derecho Constitucional, Participación Ciudadana, Ordenamiento Territorial		
PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:	Silla vacía, Democracia participativa, Participación Ciudadana, Control Social, Gobierno Autónomo Descentralizado, Ordenanza, Guayaquil.		
RESUMEN/ABSTRACT:			
<p>La Constitución de Ecuador del 2008 es considerablemente garantista en cuanto a los derechos de los individuos en relación a la participación ciudadana y el control social, y con las disposiciones constitucionales como máxima norma existen varias leyes que consagran los principios y los mecanismos para hacer efectivos estos derechos de participación. Uno de estos mecanismos es la Silla Vacía, instituida como tal en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, y en la misma Constitución. La finalidad de este mecanismo de participación es que la ciudadanía pueda tener voz y voto en las sesiones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, previo cumplimiento de requisitos en función a los temas que se van a tratar, sin embargo, esta finalidad no se ha llevado a cabo de manera efectiva puesto que el acceso al mismo ha quedado reducido a una mera intención debido a los obstáculos que los Gobiernos Autónomos Descentralizados ponen a los ciudadanos, sea a manera de requisitos o negando el derecho fundamentándose en normas prescritas en una ordenanza que en lugar de mantener las disposiciones garantistas de la Constitución se convierte en trabas para el ejercicio de las facultades participativas de los ciudadanos. Este artículo académico pretende plantear un análisis de la aplicación y el resultado del mecanismo de la Silla Vacía, específicamente en el Gobierno Autónomo Descentralizado de Guayaquil, abarcando también los aspectos generales y fundamentales de la Silla Vacía como forma de participación ciudadana y de control social.</p>			
ADJUNTO PDF:	<input checked="" type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO	
CONTACTO CON AUTOR/ES:	Teléfono: +593996848412	E-mail: dianacordovay@gmail.com	
CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN (COORDINADOR DEL PROCESO UTE)::	Nombre: Reynoso Gaute de Wright, Maritza Ginette		
	Teléfono: +593-994602774		
	E-mail: maritzareynosodewright@gmail.com		
SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA			
Nº. DE REGISTRO (en base a datos):			
Nº. DE CLASIFICACIÓN:			
DIRECCIÓN URL (tesis en la web):			