

Los derechos de participación en Ecuador²⁴

Introducción

El nuevo constitucionalismo latinoamericano ha generado textos normativos que incorporan nuevas instituciones, garantías y derechos. Dentro de este marco, la reconfiguración de los derechos políticos ha sido un elemento central, como ocurre en el caso ecuatoriano, donde se los ha denominado derechos de participación, bajo la influencia de la democracia participativa. A varios años de la promulgación de la Constitución de 2008, resulta necesario analizar su configuración, desarrollo normativo y eficacia, con el propósito de evaluar sus fortalezas y debilidades.²⁵

La incorporación de los derechos de participación en la Constitución ecuatoriana tuvo como finalidad fortalecer la relación entre Estado y la sociedad, permitiendo que la ciudadanía tenga un rol activo en la toma de decisiones sobre asuntos de interés público. En este sentido, la democracia participativa se concibió como un complemento de la democracia representativa con el objetivo de superar la crisis del modelo representativo liberal. Como resultado, el constituyente ecuatoriano es-

24 Este artículo corresponde a una versión revisada y actualizada del texto originalmente publicado bajo el título “Balance de los derechos de participación en Ecuador”, en la obra colectiva *Derechos fundamentales y conflicto*, editada por Librería Jurídica Díké y la Universidad Santiago de Cali, Colección de la Facultad de Derecho, Colombia, 2020.

25 A nueve años de la promulgación de la Constitución de 2008.

tableció nuevos derechos, garantías e instituciones para viabilizar este propósito. Sin embargo, tras casi una década de su implementación, estas innovaciones han sido objeto de diversas críticas y cuestionamientos.

Este trabajo tiene como propósito analizar y problematizar algunos de estos cuestionamientos desde una perspectiva analítica y crítica. Para ello, se abordarán tres ejes principales. En primer lugar, se examinará el desarrollo normativo de los distintos derechos, garantías e instituciones relacionadas con la participación ciudadana, con especial énfasis en la legislación aprobada por la Asamblea Nacional. Además, se analizarán casos específicos, como el papel de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (en adelante GADS) y el criterio jurisprudencial emitido por la Corte Constitucional en relación con estos derechos.

En segundo lugar, se evaluará el uso efectivo de los mecanismos de participación ciudadana, entre ellos la revocatoria del mandato, iniciativa popular normativa, silla vacía, observatorios ciudadanos, veedurías, cabildos populares, entre otros. Para ello, se presentarán datos que permitan dimensionar su nivel de implementación en la práctica.

Finalmente, con base en el desarrollo normativo y en la eficacia de los mecanismos de participación, se delimitarán los límites y potencialidades de esta ingeniería constitucional. El análisis permitirá reflexionar si la “promesa constituyente” en torno a la participación ciudadana se ha materializado o si, por el contrario, enfrenta serios obstáculos en su aplicación.

Algunos conceptos

Existen diversas concepciones sobre lo que se entiende como derechos de participación, una de ellas y la que asumiremos para este trabajo es la de Jurgen Habermas. En su concepción, que determina la existencia de un “sistema de derechos”, el mismo contempla cinco tipos de derechos, uno de ellos son los derechos de participación (Habermas, 2010). A su vez, el alemán comprende hacer una distinción entre derechos humanos y derechos fundamentales, los primeros que involucran una noción amplia, a

nivel internacional, y los segundos una noción restringida, que implican a los ordenamientos jurídicos internos de orden constitucional (Habermas, 2010). Entonces, los derechos de participación al ser parte del ordenamiento jurídico ecuatoriano, en definitiva, se les conciben como derechos fundamentales.

Los derechos, como sabemos en un Estado constitucional de tipo garantista requieren de ciertas técnicas, para efectivizar los mismos, lo que se denominan garantías (Ferrajoli, 2010). Esas garantías que pueden ser de diversos tipos, entre ellas: a) normativas, jurisdiccionales, institucionales. En Ecuador, se establecieron algunas de las ya enunciadas, y se incorporaron, otras como las de políticas públicas, participación e institucionales (Constitución de la República del Ecuador, 2008, arts. 84-86).

Adicionalmente, se reconfiguraron y se crearon mecanismos de participación ciudadana, que pueden ser entendidos como: el involucramiento los ciudadanos con sus representantes electos, en la planeación, gestión e implementación de soluciones sobre las cuestiones de interés público, la misma puede ser ejercida en distintos niveles de gobierno o incluso en la administración de las empresas públicas e implica corresponsabilidad (Pérez *et al.*, 2010). Considerando estos conceptos básicos, podemos avanzar con el siguiente apartado y delimitar su desarrollo normativo.

La participación ciudadana: dimensión normativa-jurídica

Un hecho importante en primer lugar es establecer la importancia del desarrollo normativo. Así, las normas jurídicas constitucionales prescriben, que el más alto deber del Estado, es respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la constitución (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art.11 #9). En esa línea, determina que el contenido de los derechos debe ser desarrollado de forma progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas, debiendo el Estado garantizar los medios necesarios para su pleno reconocimiento y ejercicio (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 11 #8). En esa perspectiva, el legislador en especial la Asamblea Nacional que ejerce la

Función Legislativa, debe expedir, codificar, reformar y derogar leyes, (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art.119 #6) con sujeción a la no violación de derechos, y en estricto apego a la no regresividad de derechos, de no ser así esta acción sería inconstitucional (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art.11 #8). Entonces, de lo expuesto podemos concluir que existe una obligación del Estado, y en especial de los órganos que tienen potestad normativa, deben desarrollar mediante la creación de normas el ejercicio de los derechos.

Esta obligación que está dirigida a los órganos con atribuciones legislativas se configura como una garantía normativa, que implica la adecuación de la creación normativa con el respeto a los derechos consignados en la Constitución, los tratados internacionales y los que deriven de la dignidad humana. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 84) Las normas constitucionales también determinan la existencia de otras garantías como las jurisdiccionales, (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 86) las de políticas públicas y de participación. Estas últimas son importantes porque prescriben a que, en la formulación, planificación y evaluación de las políticas públicas, se garantice la participación ciudadana. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 85)

Estas garantías son importantes, pero no son las únicas, en ese sentido, se han establecido “la garantía institucional específica que supone la figura del Defensor del Pueblo, cuya principal función reside, precisamente en proteger los derechos fundamentales” (Pérez Luño, 2008, p. 93). Así, entendemos que, bajo esa noción, se puede ampliar para aplicarla al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (en adelante CPCCS), al ser un órgano que debe garantizar los derechos de participación, que no son otra cosa que derechos fundamentales. Cabe señalar que este órgano es parte de la nueva Función de Transparencia y Control Social, que, junto a la Función Electoral, completan el diseño institucional de cinco funciones estatales establecido en la constitución ecuatoriana vigente.²⁶

26 Para más información véase (Solano, 2018).

Como hemos mencionado, el desarrollo normativo entendido como una garantía constitucional, permite el pleno ejercicio de los derechos. Entonces, subyace a esta premisa, la exhaustiva observación de la producción normativa de los órganos que tengan atribuciones legislativas con la finalidad de cuantificar y evaluar este elemento. En primer lugar, se debe detallar cuantitativamente la creación de normas por parte de la Asamblea Nacional, en segundo lugar, establecer la producción legislativa, mediante una selección de casos para su estudio, a nivel de los gobiernos autónomos descentralizados.²⁷

Sobre el primer objetivo, se denota que la producción normativa de la Asamblea Nacional sobre los derechos de participación, entre 2008-2017, se podría resumir en la siguiente tabla:

Tabla 1

Normas legales con relación a los derechos de participación

Tipo de norma	Denominación de la norma	Fecha
Ley Orgánica	Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social	22 de 09 septiembre de 2009
Ley Orgánica	Ley Orgánica de Participación Ciudadana	20 de abril de 2010
Ley Orgánica	Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social	07 de agosto de 2013
Ley Orgánica	Código de la Democracia	27 de abril de 2009
Ley Orgánica	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización	19 de octubre de 2010
Ley Orgánica	Código de la Participación	Presentación de proyecto: 31 de marzo de 2017

Nota. Asamblea Nacional.

27 Cabe mencionar que no se ha revisado la producción de normas del Ejecutivo, y tampoco las iniciativas legislativas, sino únicamente las leyes que han sido expedidas.

Se infiere que la producción normativa, más importante se ha definido en la creación de ciertas leyes, como la del Consejo de Participación Ciudadana (2009); la de Participación Ciudadana (2010), la de la Función de Transparencia y Control Social (2013). Hay que destacar que varias leyes, que han sido aprobadas en los últimos años, han incluido a la participación ciudadana y el control social como un eje transversal. Entre las más importantes de ellas están el Código de la Democracia (2009) y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010), entre otros.

Una conclusión intuitiva, sobre este primer indicador, permite sostener que hay un desarrollo normativo importante, al menos de tipo formal. Por la complejidad de tener un nivel ideal u objetivo, se puede prescindir de esta herramienta, no obstante, podemos describir que la Asamblea Nacional ha producido cuerpos normativos, de tipo orgánico, que tratan en específico sobre la participación ciudadana. De la misma forma, otros que contiene normas que regulan esos derechos. En definitiva, el balance es positivo, aunque se debe tomar en cuenta que no se está valorando el aspecto material o sustantivo de esa creación normativa.

Tabla 2

Implementación de la Silla Vacía-Legislación propia

GAD	Implementación de la SV	Legislación propia
Quito	0	0
Mejía	0	1
Cayambe	1	1
San Miguel de los Bancos	0	1
Pedro Vicente Maldonado	1	1
Puerto Quito	1	1
Pedro Moncayo	1	1
Rumiñahui	0	1

Nota. La silla vacía y el dilema de la participación ciudadana en el Ecuador.

Elaboración: José Luis Castro Montero.

En esta parte, revisaremos la producción legislativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Una primera observación, es que la constitución determina que existen varios tipos de GAD: provinciales, municipales y parroquiales. Esto hace que la pretensión de realizar una exhaustiva investigación, sobre este tema sea compleja. Por ello, se optará por seleccionar algunos casos relevantes, para poder determinar el nivel de producción normativa.

El caso Pichincha

Un primer caso es la provincia de Pichincha (Castro M., 2015), donde podremos observar que a nivel de seis de los siete cantones: Mejía, Cayambe, San Miguel de los Bancos, Pedro Vicente Maldonado, Puerto Quito, Pedro Moncayo, Rumiñahui, existe normativa propia con respecto a la silla vacía. Esto nos sugiere que los GAD han desarrollado normativamente estos mecanismos, cumpliendo con su obligación constitucional y legal.

Tabla 3

Implementación de los mecanismos de participación ciudadana en GAD

GAD	Implementación de mecanismos	Legislación propia
Cuenca	1	1
Sigsig	1	1
Gualaceo	1	1
Nabón	1	1
Paute	1	1

Nota. GAD.

El caso Azuay

Un segundo caso es la provincia del Azuay, donde podemos observar que existe una ordenanza que regula la participación ciudadana a nivel del GAD provincial. De la misma forma de los cantones bajo estudio se denota que hay normativa que regulan estos mecanismos. En consecuencia, se observa que los Gobiernos Autónomos Descentralizados de la provincia han cumplido con el desarrollo normativo.

En definitiva, de los casos revisados se desprende que de la totalidad de GAD que han sido objeto de estudio se puede observar, que en la totalidad existe un cuerpo normativo que regulan los derechos, así como ciertos mecanismos de participación ciudadana. En ese sentido, podemos concluir que los órganos encargados de legislar a nivel de los gobiernos autónomos descentralizados se han preocupado de este aspecto, esto permite aseverar que es positivo el desarrollo normativo.

Al final de este apartado, podemos concluir que, en cuanto al desarrollo normativo, tanto la Asamblea Nacional, como los órganos encargados de legislar en los GAD han cumplido un papel importante y positivo en la regulación de los derechos de participación. Eso lleva consigo que la insuficiencia de normas infra-constitucionales no sería un factor que determine el uso o desuso de las garantías o de los mecanismos de participación ciudadana. En el siguiente apartado, bajo las consideraciones explicitadas analizaremos, algunos casos en concreto sobre el uso de ciertos mecanismos de participación ciudadana.

Varios años luego de Montecristi: cifras de la participación

Este apartado, se enfocará en, por un lado, establecer el uso de mecanismos de participación ciudadana, como la iniciativa popular normativa, u otros de similares características. Mientras, por otro lado, se enfocará en el uso de los mecanismos de participación ciudadana a nivel de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, participación ciudadana como: audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos

consultivos, observatorios y la silla vacía, dentro de lo observado el caso de las provincias de Pichincha y Azuay.

La iniciativa popular normativa, configurada como la permisión de que la ciudadanía pueda presentar proyectos de ley ante la Asamblea Nacional, es un mecanismo que comprende un proceso de mayor democratización al procedimiento legislativo. En esa línea, existen escasos estudios sobre su utilización,²⁸ así según Noguera y Navas, en el período 2008-2012 se encuentra que según el Consejo Nacional Electoral se presentaron veinte y cinco propuestas de IPN, mientras con respecto a la Asamblea Nacional estos serían únicamente tres, que fueron calificada por el CAL. Entonces, al igual que Noguera y Navas asumiendo los datos que señala la Asamblea Nacional, se puede denotar que existe una baja utilización (Noguera F. y Navas A., 2016).²⁹

Sobre la revocatoria del mandato se explicita, que la Constitución lo determina, por un lado, como un derecho de participación, pero a su vez como una institución de la democracia directa. En ese sentido, para este trabajo optaremos por configurarlo como un mecanismo de participación ciudadana. Igualmente, existe una deficiente información sobre el ejercicio de la revocatoria del mandato. Así, Noguera y Navas realizan un estudio del periodo 2010-2013, donde encontramos que hay 770 solicitudes que se dividen de la siguiente forma:

Tabla 4

Revocatoria del mandato

Categoría	Número	Ámbito	Observaciones
Solicitudes de RM que presentaron firmas y se realizaron elecciones	78	Local GAD	Resueltas por el pleno del CNE entre 2010 y abril 2011
Solicitudes de formularios de RM que vencieron el plazo de entrega de 180 días	238	Local GAD	S/O

28 Para más información véase (Ospina, 2013) y (Ramírez G., *et al.*, 2013).

29 Se resalta también que existe un proceso de iniciativa a reforma de la Constitución.

Solicitudes de RM devueltas al proponente	1	Local GAD	Abril de 2011.
Solicitudes de formularios de RM que no cumplieron formalidades	69	Local y nacional	Hubo una solicitud nacional fue para revocar el mandato al presidente de la república s/f.
Solicitudes de RM que se presentaron de conformidad a la resolución del CNE del 17 de mayo del 2011 y fueron resueltas	98	Nacional (asambleístas) local autoridades GAD	Ocho solicitudes corresponden a asambleístas, las demás autoridades de los GAD. Solamente tres fueron admitidas.
Solicitudes de RM que debían presentar firmas conforme a la reforma de la ley	286	Nacional (asambleístas) local GAD	Una solicitud corresponde a un asambleísta electo por la circunscripción de Europa, Asia y Oceanía. Se entendería que se encuentran en trámite.

Nota. Los nuevos derechos de participación ¿Derechos constituyentes o constitucionales?
Elaboración: Noguera y Navas.

De estos datos se infiere que las autoridades a las que más se les solicitó la revocatoria, fue a las de tipo seccional, es decir: alcaldes, miembros de juntas parroquiales. De la misma forma según los autores, desde al año 2011 denota una baja de la calificación, de las solicitudes, en especial por las regulaciones legales, que no logran ser cumplidas por los solicitantes, en definitiva, por una excesiva formalización del proceso. Eso no omite, que, aunque restringido es uno de los mecanismos más dinámicos, pero probablemente con límites inadecuados. En conclusión, de este primer parte del apartado, podemos señalar que, tanto en la iniciativa popular normativa como en la revocatoria del mandato,³⁰ se denota una baja utilización de estos mecanismos, lo que sería una implicación de la probable fuerte limitación legal de los mismos. Eso nos llevaría a sostener que, aunque hay un desarrollo normativo formal importante, su contenido limitaría el uso, o el ejercicio.

En esta segunda parte, examinaremos algunos datos sobre los mecanismos de participación ciudadana: audiencias públicas, veedurías,

30 Especialmente desde la reforma del año 2011.

asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y la silla vacía. En un primer momento analizaremos, la provincia de Pichincha, y más adelante la provincia del Azuay. En ese sentido, sobre la provincia de Pichincha las cifras corresponden únicamente a la silla vacía, dentro del período 2009-2015:

Tabla 5
Implementación de la Silla Vacía-Ciudadanía

GAD	Implementación de la SV	Solicitudes ciudadanas
Quito	0	1
Mejía	0	0
Cayambe	1	1
San Miguel de los Bancos	0	0
Pedro Vicente Maldonado	1	1
Puerto Quito	1	1
Pedro Moncayo	1	1
Rumiñahui	0	1

Nota. La silla vacía y el dilema de la participación ciudadana en el Ecuador.
Elaboración: José Luis Castro Montero.

De la información presentada se observa que, en los cantones de la provincia de Pichincha, entre ellos: Quito, Cayambe, Pedro Vicente Maldonado, Puerto Quito, Pedro Moncayo, Rumiñahui, la utilización de la silla vacía se reduce a una sola solicitud ciudadana. Por otro lado, en los cantones Mejía, San Miguel de los Bancos no hay ninguna solicitud. En definitiva, podemos denotar que no hay una utilización moderada o al menos regular, sino una baja utilización de la silla vacía.

En el caso del Azuay, se estudian los cantones Cuenca y Paute. En esa perspectiva, se extrae datos sobre todos los mecanismos ya enunciados en el periodo 2009-2015:

Tabla 6*Implementación de los mecanismos de participación ciudadana*

Cantón	Mecanismos de participación ciudadana						
	Silla Vacía	Audiencias Públicas	Veedurías	Asambleas	Cabildos populares	Consejos consultivos	Observatorios
Cuenca	45	4	9	12	0	0	0
Paute	0	0	0	0	0	0	0

Nota. GAD.

En el caso de Cuenca se puede evidenciar que el mecanismo más utilizado es la silla vacía, mientras las audiencias públicas, veedurías, asambleas apenas han sido utilizados. Los cabildos populares y consejos consultivos no han sido utilizados ni una sola vez. El caso de Paute puede ser más preocupante al no haberse utilizado ni una sola vez estos mecanismos. Lo antedicho en consecuencia comprende una baja utilización.

En conclusión, la iniciativa popular normativa, la revocatoria del mandato y los mecanismos de participación ciudadana en los GAD, denotan en algunos casos una baja, y en otros, una nula activación. En esa perspectiva la escasa utilización, implica una debilidad en la efectividad de los derechos de participación. Lo que a su vez podría sugerir un alejamiento del ciudadano de la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

¿Promesa cumplida?

Desde la expedición de la actual Constitución en 2008, esto constituyó en un hito para la tendencia participacionista en el Ecuador. Aunque en 1998 se había incorporado algunos mecanismos como la revocatoria del mandato, o se había creado la Comisión de Control Cívico de la Corrupción. Eso no implicaba un mayor desarrollo normativo en los derechos políticos. Esta situación nos hace necesario realizar un balance, donde se pueda destacar algunos de los aspectos claves que se pueden

definir como fortalezas y debilidades de los derechos de participación. A continuación, se evaluará de manera sintética algunos de los aspectos antes mencionados, con el fin de establecer ciertas conclusiones sobre los derechos de participación en el Ecuador.

El desarrollo normativo: en esta parte la discusión se centrará en el fortalecimiento o debilitamiento de los derechos, garantías y mecanismos de participación ciudadana. Como vemos desde la expedición de la Constitución, existe una producción normativa infra-constitucional. En primer lugar, en los casos sub examine podemos evidenciar que los órganos que tienen atribuciones legislativas han cumplido con el desarrollo normativo. Así, la Asamblea Nacional ha creado varios cuerpos normativos de carácter legal con el fin de lograr la eficacia de los derechos de participación. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados bajo análisis de igual forma han cumplido con la tarea legislativa conforme a sus competencias. Esto nos permite señalar que al menos en un sentido formal, se ha cumplido con este primer elemento. Ello supone una fortaleza para el reconocimiento y pleno ejercicio de estos derechos.

Por otro lado, desde el sentido material de la creación normativa debería permitir ampliar el umbral de ejercicio de los derechos, es mucho más complejo saber si esto se ha cumplido. Ahora, las normas que han sido expedidas por parte de los órganos con atribuciones legislativas no podrían restringir el contenido de los derechos. De ser así los ciudadanos podrían presentar las acciones constitucionales necesarias. En ese sentido, desde el año 2009 se han presentado cuatro acciones públicas de inconstitucionalidad con el fin de revisar la constitucionalidad de algunas normas pertenecientes a las normas infra constitucionales en materia de derechos de participación.³¹ No obstante, en la mitad de los casos la Corte Constitucional aceptó estas acciones. Sin embargo, Navas y Noguera

31 Se han encontrado apenas cuatro acciones públicas de inconstitucionalidad admitidas, de las cuales en dos casos fueron aceptadas (Sentencias: 043-16-SIN-CC, 007-14-SIN-CC) y en otros dos fueron negadas (Sentencias: 019-15-SIN-CC, 034-15-SIN-CC).

(2016) señalaron posibles limitaciones para el uso o ejercicio, obviamente estas son interpretaciones de tipo doctrinal que no concuerdan con lo explicitado por la Corte Constitucional, salvo en algún caso. En síntesis, podemos señalar que del control constitucional realizado por el máximo órgano de interpretación se desprende que no existe esa restricción o limitación del contenido de los derechos. Esto implicaría una fortaleza para los derechos de participación, tanto para su configuración como para su aplicabilidad. En definitiva, el desarrollo normativo ha sido cumplido por parte de los órganos con capacidad legislativa.

La efectividad: si bien pudimos observar se ha logrado un buen desarrollo normativo de los derechos de participación. Es de igual importancia saber si los ciudadanos están utilizando los mecanismos de participación ciudadana, o si hay una especie de espejismo normativo que no se traduce en ese ejercicio efectivo de los derechos. En ese sentido, hemos podido observar en primer lugar, sobre los mecanismos como la iniciativa popular normativa y la revocatoria de mandato, que las cifras son bajas en cuanto a su uso. Esto denota que los ciudadanos, por un lado, se han inhibido de su utilización, y por otro, el organismo encargado de dar trámite ha negado esa posibilidad. Se infiere entonces que, al no posibilitarse un mayor uso de estos mecanismos, esta es una debilidad de los derechos de participación.

Por otra parte, cuando examinamos la efectividad de los mecanismos de participación ciudadana, revisamos las cifras correspondientes a los casos de Pichincha y Azuay. De lo expuesto se colige que hay una baja utilización, en el caso de Pichincha, en específico sobre el análisis de la silla vacía, se explicita que los ciudadanos la han utilizado escasamente. Del mismo modo en el caso de Azuay se puede ver que el mecanismo más utilizado es la silla vacía, en especial en la ciudad de Cuenca, pero igualmente es una baja utilización, si consideramos el número de sesiones del Concejo Cantonal. De los otros mecanismos igualmente se infiere una baja utilización o nula. Esto implica una debilidad en el ejercicio efectivo de los derechos de participación.

Conclusiones

Los derechos de participación como derechos fundamentales en la Constitución ecuatoriana del 2008 fueron inspirados en la posibilidad de una ciudadanía más empoderada en la toma de decisiones sobre lo estatal. El constituyente ecuatoriano se preocupó de reconfigurar los derechos políticos de la Constitución anterior, dotándoles además de nuevas garantías y mecanismos. La promesa del constituyente se centraría en la implementación de la democracia participativa, como elemento disruptivo que involucra la complementariedad a la democracia representativa.

El desarrollo normativo, como un mecanismo que permite garantizar y ampliar el umbral de ejercicio de los derechos, ha sido una fortaleza dentro de estos nueve años de vigencia de la Constitución ecuatoriana. Los órganos con atribuciones legislativas han generado una producción normativa importante. Esta producción al parecer en su mayoría no ha limitado o restringido los derechos. Esto implica el cumplimiento de mandatos constitucionales que prescriben la prohibición de regresividad y la progresividad.

Encontramos un panorama distinto cuando nos referimos a la utilización de los mecanismos de participación ciudadana, donde apenas se puede evidenciar el acceso de los ciudadanos a los mismos. La baja utilización es una constante, que indica una debilidad importante en la consecución del reconocimiento y pleno ejercicio de los derechos de participación.

Entonces el importante desarrollo normativo como fortaleza, contrasta con una lacónica utilidad, que denota una debilidad en la efectividad de los derechos. La promesa constituyente de la participación ciudadana, como elemento nuevo y superador de la crisis de la democracia representativa, parece aún por concretizar. La reconexión participacionista estado-sociedad, se ve limitada en su acción y su utilidad, conllevando a que los derechos de participación se mantengan como nominativos y esperando aun por su efectividad.

Referencias bibliográficas

- Castro M., J. L. (2015, 17 de noviembre). La silla vacía y el dilema de la participación ciudadana en el Ecuador. *Ius Humani. Revista de Derecho*, 4, 299-330.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2014). *Sentencia 007-14-SIN-CC*.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2015a). *Sentencia 019-15-SIN-CC*.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2015b). *Sentencia 034-15-SIN-CC*.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2016). *Sentencia 043-16-SIN-CC*.
- Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial No. 449.
- Ecuador. (2009a). *Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*. Registro Oficial Suplemento No. 22.
- Ecuador. (2009b). *Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia*. Registro Oficial Suplemento No. 578.
- Ecuador. (2010a). *Código Orgánico de Organización Territorial*. Registro Oficial Suplemento No. 303.
- Ecuador. (2010b). *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. Registro Oficial Suplemento No. 175.
- Ecuador. (2013). *Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social*. Registro Oficial Suplemento No. 53.
- Ferrajoli, L. (2010). *Derechos y garantías: La ley del más débil*. Trotta.
- Habermas, J. (2010). *Facticidad y validez*. Trotta.
- Noguera F., A. y Navas A., M. (2016). *Los nuevos derechos de participación: ¿Derechos constituyentes o constitucionales?* Tirant lo Blanch.
- Ospina, P. (2013). La participación ciudadana en Ecuador (2009-2012). En G. Benavides y G. Chávez (eds.), *Horizonte de los derechos humanos Ecuador 2012* (pp. 147-161). Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Programa Andino de Derechos Humanos (PADH).
- Pérez F., F., Mendonça C., C. y Luiz C., A. (2010). Participación ampliada y reforma del Estado: mecanismos constitucionales de democracia participativa en Bolivia, Ecuador y Venezuela. *OSAL, Observatorio Social de América Latina*, (27), 73-95.
- Pérez Luño, A. E. (2008). *Los derechos fundamentales*. Tecnos.
- Ramírez G., F., Le Quang, M. y Bastidas, C. (2013). *NUDA política: Participación, democracia y conflictos. Ecuador 2009-2012*. Friedrich Ebert Stiftung, ILDIS, FLACSO Ecuador, Perfiles de Opinión.
- Santos, B. de S. (2004). *Democratizar la democracia: Los caminos de la democracia participativa*. Fondo de Cultura Económica.
- Solano, V. (2018). *Democracia participativa y meritocracia*. Universidad Andina Simón Bolívar, Universidad de Cuenca.