

# La silla vacía y la participación ciudadana

Maritza Gamboa  
<https://orcid.org/0000-0002-3232-6940>  
maritza.c.gamboa.c@pucesa.edu.ec  
Pontificia Universidad Católica del Ecuador  
Sede Ambato  
Ambato, Ecuador

Luis Ávila Linzán  
<http://orcid.org/0000-0002-9521-9747>  
lavila@pucesa.edu.ec  
Pontificia Universidad Católica del Ecuador  
Sede Ambato  
Ambato, Ecuador

Recibido(12/04/2022), Aceptado(09/05/2022)

**Resumen.**-En el camino hacia la construcción de la colectividad social, los ciudadanos participan a través de sus derechos como actores principales otorgando un desarrollo continuo y sustentado en la democracia y la igualdad, siendo la Constitución la que garantiza el ejercicio del derecho ciudadano en toda sociedad. En la aplicación de los derechos mencionados, es la participación ciudadana la que crea un espacio de intervención por parte del pueblo, la actuación ciudadana es gestionada por órganos del poder público y medios democráticos. Sin embargo, determinar el curso que toma la participación ciudadana y control social se ha convertido en una labor trascendental para obtener datos reales que corroboren la correcta aplicación de los derechos constitucionales que le son otorgados al pueblo, es decir, se ha planteado un escenario dónde dichos derechos no son aplicables ante el desconocimiento o incumplimiento de participación ciudadana, como es el caso de la silla vacía en el Ecuador.

**Palabras clave:** Participación ciudadana, silla vacía, derechos, ciudadanía, sociedad.

## The empty chair and the breach of citizen participation

**Abstract.-** On the way to the construction of the social community, citizens participate through their rights as main actors, granting continuous development based on democracy and equality, with the Constitution guaranteeing the exercise of citizen rights in every society. In the application of the aforementioned rights, it is citizen participation that creates a space for intervention by the people, citizen action is managed by organs of public power and democratic means. However, determining the course taken by citizen participation and social control has become a transcendental task to obtain real data that corroborates the correct application of the constitutional rights that are granted to the people, that is, a scenario has been proposed where These rights are not applicable in the event of ignorance or non-compliance with citizen participation, as is the case of the empty chair in Ecuador.

**Keywords:** Citizen participation, empty chair, rights, citizenship, society.

## I. Introducción.

El Derecho Constitucional en el Ecuador está orientado a analizar las características más relevantes que rigen las circunstancias políticas estatales y su relación con los derechos y garantías primordiales como parte esencial del Derecho Público, vigilando su óptimo ejercicio para la evolución de la nación por medio de un conglomerado de normas y reglamentos.

Es de conocimiento general que, las leyes regulan varios de los procesos nacionales, entre los cuales emana el derecho a la participación, el cual permite la intervención democrática del poder político por medio de la expresión independiente y voluntaria de la ciudadanía que es otorgada de manera legítima por el estado. Es decir, la participación ciudadana se funda como un derecho constitucional acogido en la Constitución de la República del Ecuador, el cual permite a los ciudadanos manifestar su criterio en relación a premisas de orden público.

La participación ciudadana en su premisa de revelar una dinámica social, se estima como un derecho que puede transformar las relaciones de poder permitiendo la generación de una conciencia crítica y propositiva por medio de los ciudadanos, es decir, es una acción continuada que comprende a los ciudadanos de forma individual o colectiva como centro del accionar, el cual busca una acertada toma de decisiones, la fiscalización, el monitoreo y el cumplimiento de las gestiones públicas y privadas de tipo político, económico, social y ambiental, mediante su intervención en el progreso y avance político nacional.

Dentro de los recursos participativos más relevantes en el ámbito político ecuatoriano, el mecanismo de participación ciudadana conocido como silla vacía, se ha instaurado como un procedimiento para que los ciudadanos puedan tomar injerencia en las sesiones de sus gobiernos locales contribuyendo con ideas, opiniones o proyectos estructurados relacionados con las necesidades ciudadanas.

La capacidad participativa de los ciudadanos instituye la garantía para que los mismos puedan desplegar su derecho a la intervención en la gestión pública, pero sobre todo para la fiscalización y lucha de actos de corrupción, obteniendo la influencia para protagonizar una toma de decisiones dentro del ejercicio del estado y la sociedad como parte de una construcción continua del poder ciudadano. Es decir, establecer la silla vacía como mecanismo de debate, es uno de los procedimientos oficiales que permiten la representación de los actores sociales.

## III. Desarrollo

La institucionalización de la participación ciudadana en la Constitución ecuatoriana de 2008 se presenta como una base jurídica que fue creada con el objetivo de mantener mecanismos de control social en función de las necesidades de la población ecuatoriana [1].

La participación ciudadana se entiende como la interacción social fundamentada en los derechos de participación de personas, asociaciones, entidades o instituciones en procesos de toma de decisiones en asuntos de carácter público. Sin embargo, por una parte, el término participación se distingue como tomar parte en una organización o colectivo determinado que reúne a más de una persona, así mismo hace referencia a compartir elementos, tal caso como espacio, tiempo, información, bienes tangibles o intangibles, entre otros, es decir, participar siempre se connotará como un acto social.

Por otra parte, la definición de ciudadano se determina en la Constitución ecuatoriana en el Art. 6 estableciendo que "todas las ecuatorianas y los ecuatorianos son ciudadanos y gozarán de los derechos establecidos en la Constitución..." [2] es decir, una persona se convierte en ciudadano a través de su nacionalidad y su naturalización, por consiguiente, se comprende a la ciudadanía como el vínculo inseparable entre la persona y el Estado, otorgándole así derechos, deberes y obligaciones [3].

La contextualización de los eventos que suscitaron la institucionalización de la participación ciudadana se precede a un hecho crucial en el ascenso electoral de Rafael Correa a la Presidencia de la República del Ecuador en el año 2007, y la orden a la Asamblea Constituyente para la discusión de la creación de nuevos espacios democráticos. De la misma forma, cabe aclarar que la participación ciudadana no es un elemento reciente, es decir, se sitúa su origen en una época anterior a los años 90 y su tratamiento no fue reconocido como mecanismo social en el Ecuador sino hasta la creación del Consejo de Participación Ciudadana [4].

El impulso de institucionalización de mecanismos de participación ciudadana fue formalizado debido a una serie de irrupciones sociales que vulneraron la participación entre los años 1990 y 2005 con los mandatos de tres presidentes que fueron revocados en un contexto de crisis política donde se pusieron en tela de duda los poderes del Estado.

En años posteriores, durante el mandato del presidente Rafael Correa, desde el año 2007 hasta el 2016, se presentaron diversos hechos significativos de la participación ciudadana en la nación, como por ejemplo, 1) creación de la función para el cambio de nombramiento de altos funcionarios y magistrados del Estado y también el establecimiento de los derechos, garantías y materia jurídica de la ciudadanía y colectividad civil, 2) la aprobación de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social y la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, el Código orgánico de Organización Territorial y 3) la institucionalización de la participación ciudadana por medio de políticas públicas.

Por otro lado, lo dispuesto con la Constitución de la República del Ecuador se manifiesta en el escrito oficial según el Art. 207 donde el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsará y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público, y designará a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley [2].

La estructura del Consejo será desconcentrada y responderá al cumplimiento de sus funciones (Constitutivos y Estado). A su vez, la Constitución declara los derechos y atribuciones del CPCCS previstos en la ley en el Art. 208, los cuales responden principalmente a promover la participación, establecer mecanismos de control, la protección de las personas que hagan denuncias y designar a los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura [2].

Añadiéndose también a través de su objeto en el Art. 1 del Título I sobre los Principios generales, la Constitución manifiesta que la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC) tiene como finalidad propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación de las ciudadanas y los ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afro ecuatoriano y montubio, y demás formas de organización lícitas, 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 [5].

Cabe mencionar que, sin los principios de la participación ciudadana no sería posible el cumplimiento de los derechos ciudadanos, por lo que la ley los contempla como un eje transversal y los presenta como un elemento trascendental para su descargo como lo son, la igualdad, interculturalidad, plurinacionalidad, autonomía, respeto a la diferencia, responsabilidad, corresponsabilidad, información y transparencia, pluralismo y solidaridad así como la paridad de género [5].

### *A.Mecanismos de Participación Ciudadana*

En lo que concierne a la LOPC, la misma se presenta en sus diferentes formas en función de las diversas necesidades de los ciudadanos para formar parte de los procesos políticos que el Estado les confiere a través de sus derechos y deberes en el Capítulo primero del Título VIII de los mecanismos de participación ciudadana de la LOPC [5].

Al llegar a este punto, donde los mecanismos de participación ciudadana son las herramientas que usan los ciudadanos para ejercer sus derechos constitucionales, el caso de la silla vacía es un instrumento para formar parte de todos los niveles del gobierno establecidos en la Constitución de la República y su respectiva ley [6].

Así mismo, se la puede estructurar como un mecanismo dirigido a los ciudadanos para la intervención a través de aportaciones como opiniones, ideas y planteamientos organizados acerca de temáticas que incumben al contexto político-social con el objeto de incrementar mejoras al entorno comunitario y ciudadano [7].

Para su efecto, los organismos que deben reconocer la oficialidad de este mecanismo son los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), para el caso, pueden ser de carácter parroquial, provincial o regional. En consecuencia, los organismos reguladores de este mecanismo en cualquiera de sus niveles tienen acceso a la silla vacía como una vía para la participación, conciliándose como un derecho colectivo. Así mismo para su cumplimiento se han desarrollado una serie de acciones de protección que se determinan en el Art. 88 de la Constitución, pudiéndose establecer en su fallo como la vulneración de un derecho constitucional [8].

En cuanto al procedimiento aplicable del mecanismo "silla vacía", como derecho constitucional, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana decreta que cualquier ciudadano ecuatoriano puede acceder al uso de este elemento social. Sin embargo, debe cumplir una serie de requisitos fundamentales para su efecto. Con todo y lo anterior, los menesteres que un ciudadano debe cumplir son: 1) Goce de los derechos de ciudadanía, 2) al representar a una entidad u organización, la emisión de un nombramiento oficial registrado y acreditado y 3) documentos de identificación. Además, de todos los requisitos de identificación será obligatorio la presentación de una solicitud conforme su participación con un periodo de presentación de hasta 8 días de antelación y un máximo de 24 horas anteriores a la celebración de la sesión. Por consiguiente, una vez que se haya aceptado la solicitud como un trámite formal, el encargado de remitir una nómina, en la cual se incluya al representante de la silla vacía, será el Secretario General del Consejo de cualquier organismo al que se haya solicitado dicha petición [5].

### **III. Metodología**

La presente investigación se fundamenta en una investigación de orden teórico - descriptiva de tipo documental [9] en función de que el procedimiento comprende la indagación, estructuración, tratamiento de la información y análisis de un conjunto de documentos electrónicos acerca del mecanismo de participación ciudadana conocido como silla vacía y sus principales componentes.

Dichos documentos se han compilado de manera cronológica, permitiendo crear una base de datos que fue gestionada de manera oportuna por medio de un gestor bibliográfico. La bibliografía proviene de las principales bases académicas, así como de las más importantes revistas científicas asociadas al Derecho.

Los criterios de búsqueda empleados incluyeron descriptores asociados a términos como silla vacía, participación ciudadana, control social, mecanismos de participación y democracia. Los descriptores enlistados fueron combinados de varias formas al momento de la búsqueda especializada, con la finalidad de ampliar los criterios de búsqueda.

Al ejecutar la búsqueda de los documentos en cada una de las bases de datos especializadas, se preseleccionaron 43 artículos, de los cuales se seleccionaron 35, de acuerdo con los criterios de inclusión y exclusión. Sin embargo, no se tomaron en cuenta artículos que no abordaban la temática de investigación en su máxima expresión, y también a aquellos que no se encontraban indexados.

A posterior, se efectuó el análisis medular de cada uno de las temáticas, definiendo lo más determinante y describiendo los aspectos comunes entre los documentos escogidos. De manera final, para dotarle de una dimensión práctica a la presente investigación, se llevó a cabo un análisis profundo de la normativa vigente, así como de sus posibles implicaciones jurídicas para sus principales actores.

#### **IV. Resultados**

Para generar contexto dentro de la temática del presente artículo científico, es pertinente partir del paradigma constitucional dentro de la democracia participativa y la obligatoriedad de aplicación de las instituciones del Estado. Para esto se debe marcar distinción entre la concepción de los movimientos sociales y grupos de presión, que se diferencian porque el primero nace de varios sectores populares y los segundos, se conforma a partir de grupos pequeños que gozan de privilegios.

Se reconoce que los grupos sociales se revisten de una importante función pública pues tiene como fin que se defiendan intereses colectivos, para que se fortalezca con su accionar la esfera pública. Los grupos de presión, tienen como fin defender intereses individuales de este grupo minoritario o reconocido también como corporativismo. Se puede inferir de forma complementaria que, el fin del ejercicio de la democracia representativa se estructura conforme parámetros constitucionales y precisamente la norma suprema en la actualidad ha fortalecido los medios de ejercer la democracia y la participación ciudadana, con el fin de cumplir con el objeto del constitucionalismo, que es la de plantear límites al poder en función de los principios y derechos [10].

Conforme a lo expresado, la Constitución de Montecristi, se configura de acuerdo a varios principios, garantías y modelos institucionales con una gran connotación progresiva, de los cuales se puede recalcar el cambio que ha significado el Estado de Derecho hacia el Estado Constitucional de Derechos y Justicia, que en efecto busca garantías de cumplimiento que regulan y limitan el poder estatal en el marco de justicia [7].

Los distintos sectores de ciudadanos pueden formar parte activa porque se encuentran conformando una de las funciones del Estado como la participación ciudadana y control social que se rige por el Consejo de Participación Ciudadana. La configuración de esta función con el activismo social se evidencia porque no se puede simplemente esperar de las instituciones del Estado para el cumplimiento de los derechos ciudadanos, debido a que estas atribuciones difícilmente pueden emanar administrativamente, siempre la sociedad debe estar atenta al cumplimiento de lo que le favorece y se encuentra reconocido en la Constitución.

El empoderamiento de la sociedad en cualquier modelo de Estado responde a su organización, por tanto, no se pueden estructurar modelos verticales o administrativos que sustituyan a dicho poder social. En este sentido es un despropósito que se configuren las instituciones del estado en un marco de poder sin que se ejerza una representación social legitimada, de tal manera, que es importante no utilizar la legalidad como medio para afectar los derechos sociales y de representación [11].

La idea principal de que se brinde acceso a los sectores sociales como medios de representación dentro de la esfera del poder es trascendental, pero se debe limitar a que no se estaticice su presencia, puesto que hace las veces de un atalaya en beneficio de los derechos de la sociedad y precisamente la silla vacía es la figura idónea para primero ejercer el derecho de representación y participación, y segundo, como medio para auditar y decidir dentro de las instituciones del Estado [12].

Para hilar más fino, es importante extender el argumento al ámbito de la participación ciudadana y la acción social, los dos son dos elementos que denotan importancia porque consolidan y legitiman la integración de las masas con el Estado y que de forma histórica se configuran como actores fundamentales para una verdadera transformación social en mención a la soberanía de la población [13].

La participación ciudadana es reconocida por ser una actividad organizada, racional y consciente que se efectúa a través de un grupo social establecido, con el fin de expresar iniciativas, necesidades o demandas, para que se defiendan los intereses de la población que por lo general son de carácter social, política y se pueda incidir en el desarrollo del buen vivir y la dignidad de las personas [14].

Por otro lado, una problemática considerable es que si bien es cierto la ciudadanía tiene los medios jurídicos y constitucionales para ejercer el derecho a la participación ciudadana, en muchos casos desconoce de los mismos, por tanto, es importante desarrollar un aspecto comunicativo para que sea de conocimiento público. Es imperativo que los actores sociales, y no sólo por medio de la institucionalidad, generen una conciencia cívica colectiva que se extienda para toda la ciudadanía que perfeccione el ejercicio democrático.

En la realidad ecuatoriana, se expone la existencia de diferentes canales de participación afianzados en los lineamientos constitucionales e infraconstitucionales normativos que deben fusionar conjuntamente con las otras instituciones del Estado, lo que permitiría la integración ciudadana en las decisiones públicas para incidir en la transparencia institucional.

Para lograr este objetivo de función integradora, los ciudadanos deben ir más allá de definiciones legales y aceptarlo como un elemento básico de la cultura política que se debe compartir con relación a las distintas perspectivas de corte ideológico vinculando a la ciudadanía y se delibere respecto de los diferentes temas que se debaten en la sociedad moderna.

Además de lo establecido, es pertinente que se señale que en una sociedad de carácter multicultural sólo se puede mantener cohesionada si los miembros que forman parte del Estado no se limitan únicamente por la perspectiva liberal de los derechos, porque se debe expandir al pleno goce de los mismos en el contexto cultural y social. De esta manera, el régimen democrático incide de forma política sobre los diferentes intereses y necesidades de carácter particular que existen dentro de la sociedad y, además, lleva a que se instituyan como derechos de carácter universal que se han reconocido de manera formal [15].

Actualmente, se reconoce que han pasado ya doce años desde que la norma suprema reconoció este método de participación, donde en la práctica, se ha podido delimitar que la mayoría de los GAD no los aplican, se asevera esto por cuanto la Secretaría de Participación ha llevado a cabo un informe en cuanto a la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana, dentro del lapso 2014 al 2018, en función de la rendición de cuentas de los gobiernos autónomos descentralizados.

Otro dato que ha recabado el informe, es que la aplicación de la silla vacía, ha disminuido desde el 29 % en el año 2014 al 19 % en el 2018, el 2015 es cuando más se implementó, puesto que el 34% de los gobiernos autónomos, cumplió con la medida. En cuanto al funcionamiento, se determina que la silla vacía se ha creado para que los ciudadanos en representación de movimientos o colectivos puedan incidir en las decisiones de los gobiernos autónomos con voz y voto, bajo las responsabilidades administrativas, civiles y penales que devengan de su mandato.

Respecto de las juntas parroquiales, son las que menos utilizan esta medida, determinándose su falta en un 70.53 % de su totalidad. Con relación a las alcaldías, sólo el 38.19 % ha cumplido con la aplicación de este mecanismo, a pesar de que el 95 % de todas las municipalidades han desarrollado ordenanzas para su aplicación. En cuanto a los gobiernos provinciales solo el 49.17 % de estas instituciones ha implementado este mecanismo.

## Conclusiones

Ante lo expuesto, se puede concluir que, los grupos sociales se revisten de una importante función pública pues tiene como fin que se defiendan intereses colectivos, para que se fortalezca con su accionar la esfera pública. El fin del ejercicio de la democracia representativa se estructura conforme a parámetros constitucionales y precisamente la norma suprema en la actualidad ha fortalecido los medios de ejercer la democracia y la participación ciudadana, con el fin de cumplir con el objeto del constitucionalismo, que es la de plantear límites al poder en función de los principios y derechos.

El activismo social, se da porque no se puede simplemente esperar de las instituciones del Estado para el cumplimiento de los derechos ciudadanos, porque estas atribuciones difícilmente pueden emanar administrativamente, siempre la sociedad debe estar atenta al cumplimiento de lo que le favorece y se encuentra reconocido en la Constitución.

El empoderamiento de la sociedad en cualquier modelo de Estado responde a su organización, por tanto, no se pueden estructurar modelos verticales o administrativos que sustituyan a dicho poder social, en este sentido es un despropósito que se configuren las instituciones del estado en un marco de poder sin que se ejerza una representación social legitimada.

Se debe considerar que la ciudadanía activa y responsable con predisposición propositiva, se debe inspirar en las proposiciones deliberativas con relación a la democracia, que se basa en los mecanismos constitucionales de participación, como el caso específico de la silla vacía, lo cual afianza el modelo constitucional establecido, el que complementa la representación política tradicional y la participación social directa que de cierta manera vincula a los sectores sociales que han sido desplazados a nivel histórico.

## Referencias

- [1] F. Carrera, «La participación ciudadana y control social en Ecuador,» *Uniandes Episteme*, vol. 2, n° 1, pp. 47-65, 2015.
- [2] «Constitución de la República del Ecuador,» 2008.
- [3] J. Font, «Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías,» *Research Gate*, pp. 23-41, 2017.
- [4] L. Panchi, «La efectiva implementación de la participación ciudadana,» *La Tendencia*, vol. 9, pp. 73-78, 2009.
- [5] «Ley Orgánica de Participación Ciudadana,» Quito, 2011.
- [6] N. García, «La silla vacía su utilización por los jóvenes en la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas,» *Universidad y Sociedad*, vol. 12, n° 6, pp. 462-467, 2020.
- [7] M. Ortega, C. Narváez, E. Pozo y J. Erazo, «Ejercicio de la silla vacía como derecho de participación,» *Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas*, vol. 8, pp. 315-332, 2020.

- [8] K. Ocaña, «La eficiencia de la silla vacía como mecanismo de la participación ciudadana en el Gobierno autónomo Descentralizado Municipal de Robamba 2017-2019,» Universidad Nacional de Chimborazo, 2020.
- [9] R. Hernández-Sampieri y C. Mendoza, Metodología de la Investigación, M.E. Interamericana, 2018.
- [10] F. Gallegos y A. Espinosa, «Ocupando la silla vacía,» Cuadernos del Cendes, pp. 109-140, 2017.
- [11] A. Ziccardi y M. Solano, «Los actores de la participación ciudadana,» Instituto de Investigaciones Sociales, pp. 1-9, 2018.
- [12] D. Córdova, «El mecanismo de participación ciudadana Silla vacía y su efectividad en el GAD de Guayaquil,» Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, 2018.
- [13] G. Itzel, «Origen, espacio y niveles de participación ciudadana,» International Journal of Good Conscience, vol. 4, nº 1, pp. 179-193, 2018.
- [14] M. Canto, «Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo,» Política y Cultura, vol. 30, pp. 9-37, 2018.
- [15] A. Farías, «La prensa española ante la crisis de la silla vacía, 1965-1966,» Revista Historia Autónoma, vol. 14, nº 14, p. 153, 2019.

### Los Autores:



**Maritza Cumandá Gamboa Castillo**, Licenciada en Ciencias Públicas y sociales, Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República, Doctora en Jurisprudencia. Ex asesora Síndica de la Federación Deportiva de Tungurahua, Ex Asesora Jurídica de la Gobernación de Tungurahua, Ex Asesora Técnica Concejo Municipal de Ambato, Presidenta del Colectivo Ana de Peralta de la Provincia de Tungurahua, Abogada en libre ejercicio profesional.



**Luis Fernando Ávila Linzán**, Abogado por la PUCE, Maestría en Derechomención Derecho Constitucional Universidad Andina, varios estudios en FLACSO, activista de DDHH y la naturaleza. Autor de varias obras, nacionales y extranjeras.