

# REVISTA JURÍDICA

Febrero 2022

CONGOPE

Edición 001



Consortio de Gobiernos  
Autónomos Provinciales  
del Ecuador

# CONTENIDO

## PRESENTACIÓN

- 2** ¿Por qué un boletín jurídico informativo?  
Presentación de la primera edición

## ACTUALIDAD JURÍDICA

### Normativa recientemente promulgada

- 3** Ordenanza de la Mancomunidad Pacífico Norte de Manabí
- 4** Ordenanza Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas: Creación de Comisaria Ambiental.
- 4** Reglamento de Funcionamiento del Pleno del Consejo Nacional de Competencias

### Sentencias de la Corte Constitucional

- 5** Sentencia No. 1185-20-JP/21, Derechos del río Aquepi
- 6** Sentencia No. 38-19-IN/21, Inconstitucionalidad de acuerdo interministerial que restringió la comercialización del suero de leche.

## Consultas absueltas por la Procuraduría General del Estado

- 7** Competencias en materia de control de tránsito
- 8** Consulta sobre el fondo de desarrollo sostenible amazónico
- 8** Consulta sobre el procedimiento para designar secretario del Concejo ante la ausencia temporal del titular

## ANÁLISIS Y OPINIÓN

- 9** Silla Vacía: la importancia del poder ciudadano

## ¿Por qué un boletín jurídico informativo?

### PRESENTACIÓN DE LA PRIMERA EDICIÓN

*Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Máster en Relaciones Jurídico Privadas por la Universidad de Sevilla. Ha sido docente universitario, expositor y asesor jurídico en varios ámbitos del Derecho Público en instituciones públicas y privadas. Actualmente es el Director de Asesoría Jurídica del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador.*



**Jaime Salazar**

El Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE) es el órgano asociativo de las 23 provincias del Ecuador continental. Entre sus atribuciones más importantes se destacan el velar por la autonomía de estos niveles de gobierno, brindarles asistencia técnica, y contribuir con su desarrollo y gestión. En este ámbito, la Dirección de Asesoría Jurídica busca aportar a las sindicaturas, procuradurías y funcionarios de los gobiernos provinciales con un revista jurídica informativa que les sirva como herramienta de actualización y análisis jurídico.

El objetivo de esta revista es recopilar las novedades e información jurídica, así como los artículos de análisis y opinión relevantes, y colocarlos al alcance de los profesionales del derecho, funcionarios públicos, comunicadores sociales y ciudadanía en general. La revista jurídica del CONGOPE recogerá las más recientes normas jurídicas promulgadas, las sentencias y jurisprudencia, así como las consultas absueltas por la Procuraduría General del Estado, todas relacionadas exclusivamente con los intereses y la gestión de los gobiernos provinciales. Así también, contará con una sección de análisis jurídico y de opinión, donde se publicarán artículos de expertos en temas coyunturales, y de relevancia para los gobiernos provinciales.

La revista jurídica del CONGOPE espera constituirse asimismo en un documento de consulta para la ciudadanía, y aportar con información para el desarrollo de conocimientos generales. Es necesario que se mejore, de esta manera, el nivel de claridad que existe en la sociedad sobre cómo funcionan las instituciones del Estado, la separación de poderes en funciones, el trabajo al que se dedican los gobiernos autónomos descentralizados, el Estado de Derecho, etcétera. Así contribuiremos a la sociedad desde nuestro ámbito: los gobiernos autónomos descentralizados en general y los gobiernos provinciales en particular, brindando una herramienta que permita conocer de forma fácil y sencilla la actualidad jurídica que se presenta en torno a estos niveles de gobierno.

Invitamos a otros estamentos del Estado y a la academia a sumarse a actividades de divulgación jurídica y de aporte a la difusión de conocimiento e información, pues una sociedad bien informada es una sociedad más responsable, más segura, más protegida. Una sociedad que conoce cómo funcionan sus instituciones, es una sociedad más comprometida con ellas y con la institucionalidad. “El conocimiento os hará libres” dijo Sócrates, reflexión que no ha perdido vigencia y menos aún en estos tiempos donde predomina la sociedad de la información. Estamos convencidos que una sociedad bien informada, es una sociedad más libre.

Es para mí un honor presentar la primera edición de la revista jurídica informativo CONGOPE, que tendrá una periodicidad mensual, y transmitirá los elementos mencionados de una manera clara, concisa y sencilla, a fin de constituirse en una fuente de consulta que beneficie a todos a quienes está dedicado.

Esperamos que sea de su agrado y sobre todo, de su utilidad.

# ACTUALIDAD JURÍDICA

## NORMATIVA RECIENTEMENTE PROMULGADA



*Ordenanza de la Mancomunidad Pacífico Norte de Manabí para el establecimiento, planificación, regulación, control y promoción de la Ruta Mancomunada de Turismo Gastronómico del Pacífico Norte de Manabí*

**E**l 04 de enero de 2022, en la Edición Especial del Registro Oficial No. 1837, se publicó la Ordenanza de la “Ruta Mancomunada de Turismo Gastronómico” por parte de la Mancomunidad Pacífico Norte de Manabí, conformada por los gobiernos municipales de los cantones Jama, Pedernales San Vicente y Sucre.

La normativa expedida por dicha Mancomunidad establece una ruta mancomunada de turismo gastronómico como una estrategia de desarrollo regional y recuperación económica y productiva que permite disfrutar de forma organizada el proceso industrial, productivo agropecuario, marisquería, y la degustación de la cocina regional como expresiones de identidad culinaria, sabores y aromas ancestrales y de la cultura social de la zona.

El turismo gastronómico se inserta como gran estimulante de las economías locales, por lo que esta iniciativa fomenta las cadenas productivas y la utilización de los productos y cultivos agropecuarios de la zona.

Los gobiernos mancomunados se comprometen a crear una cultura de turismo culinario, generar condiciones de seguridad para los turistas, mejorar la calidad de vida de las personas dedicadas al turismo gastronómico, mantener actualizados catastros con itinerarios e interconexión de lugares dentro de la ruta gastronómica y cadena de sabores y aromas, promover la creación y funcionamiento de organizaciones asociativas de turismo comunitario, entre otras.

El nivel estratégico de la gobernanza de esta ruta gastronómica está conformado por los alcaldes de la Mancomunidad, dos representantes del sector privado, y un representante del sector comunitario, de la academia, de la sociedad civil y del Ministerio de Turismo, respectivamente.

Es importante destacar que estas iniciativas pueden ser replicadas a nivel provincial, de acuerdo con las competencias y facultades otorgadas en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (en adelante COOTAD).

*Ordenanza Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas: creación de Comisaria Ambiental*

**E**n el Registro Oficial, Edición Especial No.1834, de fecha 3 de enero de 2022, se publicó la Ordenanza Provincial No. GADPSDT-JNG-020-2021, en la que se crea la Comisaria Ambiental.

El Gobierno Autónomo Descentralizado (en adelante GAD) Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas, crea la comisaria ambiental conforme el artículo 14 de la Constitución de la República que consagra el derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como su artículo 263 que determina como competencia exclusiva de los GAD provinciales, la gestión ambiental, en concordancia con lo establecido en el artículo 136 del COOTAD que regula la competencia de gestión ambiental para estos niveles de gobierno.

La comisaria ambiental se instaura como una instancia administrativa, que ejerce la facultad sancionadora por las infracciones cometidas en el ejercicio de actividades sujetas al control provincial como Autoridad Ambiental de Aplicación Responsable, en tal sentido, la ordenanza regula el proceso administrativo sancionador, los requisitos y atribuciones de sus funcionarios, y los recursos aplicables.

Es de suma importancia para los gobiernos provinciales el ejercicio de la competencia de gestión ambiental y su regulación. A través de estos importantes mecanismos legislativos territoriales se busca controlar las actividades de impacto ambiental, prevenir daños ambientales, y aplicar la legislación ambiental en caso de haberlos.

Es plausible que, en el ejercicio de la mencionada competencia, se creen órganos administrativos que cumplan con su rol para la defensa y protección del medio ambiente.

*Reglamento de Funcionamiento del Pleno del Consejo Nacional de Competencias.*

**E**n el Registro Oficial, Suplemento No. 613 de fecha 7 de enero de 2022, se publicó la Resolución No. 007-CNC-2021 donde se encuentra el Reglamento de Funcionamiento del Pleno del Consejo Nacional de Competencias.

El Sistema Nacional de Competencias está regulado por la Constitución de la República y por el COOTAD; este sistema tiene el objetivo de organizar las instituciones, planes, programas, políticas y actividades relacionadas con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno.

El Reglamento establece los lineamientos y directrices para el funcionamiento interno del pleno del Consejo Nacional de Competencias, órgano máximo de deliberación y decisión respecto a la organización del proceso de descentralización del Estado.

Su integración está supeditada a lo dispuesto en la Constitución de la República y el COOTAD, y conformado por delegados de los GAD.

Las atribuciones que ejerce el Pleno del Consejo Nacional de Competencias son variadas, entre las más importantes se encuentran las de aprobar el Plan Nacional de Descentralización que debe estar en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, regular la transferencia de competencias exclusivas, adicionales y residuales, regular la transferencia de competencias concurrentes, determinar la ponderación de los criterios constitucionales para la distribución de las transferencias por modelo de equidad territorial, exigir y fijar un plazo a la máxima autoridad de un organismo del gobierno central para que tome los correctivos necesarios en la ejecución de una competencia, entre otros.

El Reglamento regula las sesiones, convocatorias, quórum, resoluciones y mociones que se presenten en el pleno del Consejo.

## SENTENCIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



### **Sentencia No. 1185-20-JP/2 DERECHOS DEL RÍO AQUEPI**

**Fecha: 15 de diciembre de 2021**

En una acción de protección relacionada a la construcción de un proyecto de riego por parte del GAD provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas, en la que supuestamente se afectó al caudal del río Aquepi. La Corte Constitucional analizó los derechos de la naturaleza, la protección del caudal ecológico, la consulta ambiental, y la tutela judicial efectiva.

La Corte consideró que la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA) no contó con información suficiente para determinar si la captación de agua asignada a un proyecto de riego emprendido por el GAD provincial, afecta el caudal natural del río, al ecosistema y a los usos prioritarios del agua (párrafo 79) y que la captación de agua por parte del GAD provincial incidió en el caudal ecológico del río y en el uso de terceros, generando probables efectos adversos en el río, en la población y en los ecosistemas existentes a lo largo del río (párrafo 80) por lo que, al vulnerar el caudal del río, se violaron los derechos del río Aquepi. (párrafo 82)

Con respecto al derecho a la consulta ambiental, la Corte consideró que esta es una obligación indelegable del Estado, y que le corresponde a los distintos niveles de gobierno consultar a la comunidad sobre toda decisión o autorización que pueda tener una afectación al ambiente. La institución que debe consultar, concretamente, es la que tiene la competencia para autorizar el uso del agua de un río (párrafo 88), además consideró que en el marco de la consulta ambiental se deberán determinar las personas o comunidades y su posible afectación, así como entregar y difundir la información clara y oportunamente, absolver preguntas, propiciar diálogos con todas las personas, señalar día y hora para la consulta, y procurar que la decisión sea consensuada por la comunidad y motivada sobre un análisis de afectación. (Párrafo 89) (párrafo 80) por lo que, al vulnerar el caudal del río, se violaron los derechos del río Aquepi. (párrafo 82)

Como medidas de reparación integral se dispuso una auditoría técnica e imparcial sobre el proyecto

de riego “Unión Carchense”, realizar los estudios necesarios para determinar el caudal promedio y otras características del río Aquepi, crear un área de protección hídrica del río Aquepi y un plan de conservación y preservación de este, y otorgar disculpas a los habitantes de Julio Moreno Espinosa y San Vicente de Aquepi. (párrafo 105)

La Corte reconoció al Río como titular de derechos de la naturaleza; reconoció la vulneración de sus derechos y de los habitantes por parte de SENAGUA y el GADP de Santo Domingo de los Tsáchilas. El primero al no preservar el caudal, y el segundo por no realizar la consulta ambiental sobre la implementación de los proyectos.

## **Sentencia No. 38-19-IN/21 Inconstitucionalidad de Acuerdo Interministerial que restringió la comercialización del suero de leche**

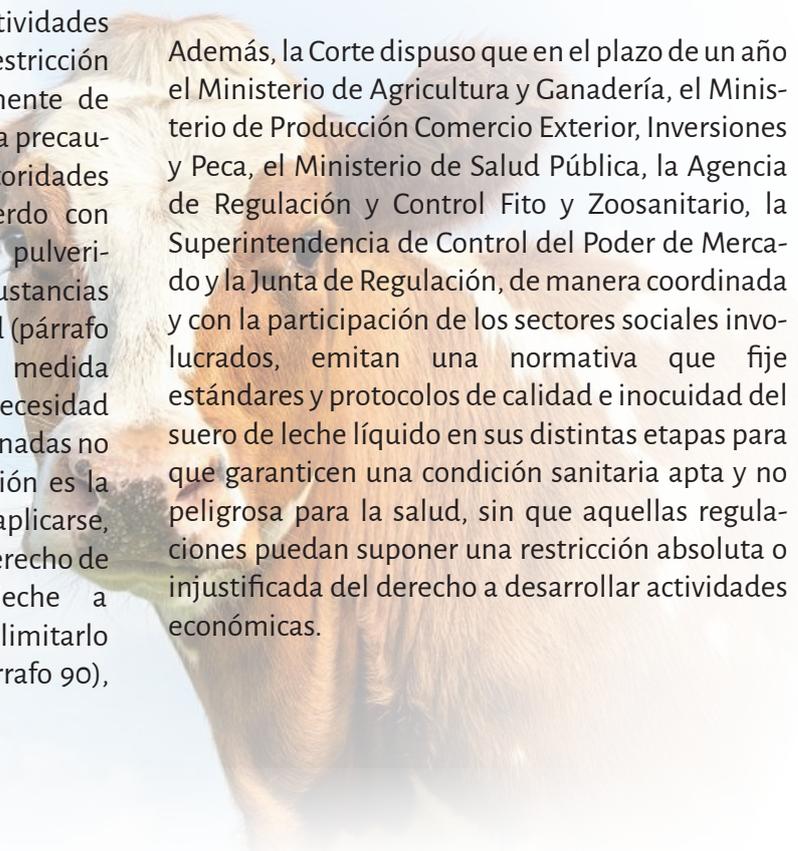
**Fecha: 15 de diciembre de 2021**

Esta sentencia declara que el artículo 6 del Acuerdo Interministerial No. 177 de 20 de septiembre de 2019 que dispuso “Articular acciones entre el MPCEIP, el MAG y el MSP para garantizar la sostenibilidad de la cadena láctea” es incompatible con la Constitución, por lo que se declara la inconstitucionalidad de la frase “exclusivamente para la elaboración de pulverizados como: suero de leche en polvo, suero de leche concentrado, suero de leche aislado, fraccionados de suero de leche, proteína concentrada de suero de leche, entre otro pulverizados”.

La Corte no encuentra que establecer el requisito de obtener el certificado de Buenas Prácticas de Manufactura para comercializar suero de leche, vulnere el derecho al desarrollo de actividades económicas (párrafo 81), no obstante, la restricción a comercializar suero de leche únicamente de forma pulverizada ha sido justificada para precautelar el derecho a la salud, por las autoridades accionadas (párrafo 84) pues, de acuerdo con AGROCALIDAD, a través del proceso de pulverización del suero de leche se eliminarían sustancias que pueden ser perjudiciales para la salud (párrafo 85). Ante esto, la Corte analiza si esta medida cumple con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad. Las autoridades accionadas no han justificado que la medida en cuestión es la menos gravosa que otras que pudieron aplicarse, además considera que la limitación del derecho de los productores de suero de leche a comercializarlo es desmedida, al limitarlo exclusivamente al suero pulverizado (párrafo 90),

por lo tanto, concluye que no cumple con los requisitos de necesidad y proporcionalidad. Por tal motivo la Corte declaró la inconstitucionalidad del artículo 6 del Acuerdo Interministerial No. 177, concretamente de la frase “exclusivamente para la elaboración de pulverizados como: suero de leche en polvo, suero de leche concentrado, suero de leche aislado, fraccionados de suero de leche, proteína concentrada de suero de leche, entre otro pulverizados” y sustituyó la totalidad de dicho artículo por el siguiente texto: “La comercialización de suero de leche líquido proveniente de plantas lácteas que cuenten con certificado vigente de Buenas Prácticas de Manufactura registrado en la ARCSA, es permitida”.

Además, la Corte dispuso que en el plazo de un año el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Producción Comercio Exterior, Inversiones y Peca, el Ministerio de Salud Pública, la Agencia de Regulación y Control Fito y Zoonosanitario, la Superintendencia de Control del Poder de Mercado y la Junta de Regulación, de manera coordinada y con la participación de los sectores sociales involucrados, emitan una normativa que fije estándares y protocolos de calidad e inocuidad del suero de leche líquido en sus distintas etapas para que garanticen una condición sanitaria apta y no peligrosa para la salud, sin que aquellas regulaciones puedan suponer una restricción absoluta o injustificada del derecho a desarrollar actividades económicas.



Por su lado, la Superintendencia de Control del Poder de Mercado es exhortada a ejercer su competencia para asegurar que los consumidores no

sean inducidos a engaño, error o confusión respecto de los productos lácteos que se comercializan en el mercado.

## CONSULTAS ABSUELTAS POR LA PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO



Consulta realizada por el Gerente General de la **Empresa Pública Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito, Seguridad Vial y Terminales Terrestres de Santo Domingo de los Tsáchilas** (en adelante EPMT-SD), con respecto a las competencias en materia de control de tránsito en redes viales estatales



### Consulta absuelta mediante oficio No. 16972, de 21 de diciembre de 2021.

La EPMT-SD consultó “¿A quién le corresponde ejercer la planificación, regulación y control de las redes viales estatales que atraviesan la circunscripción territorial en las zonas urbanas y rurales de los gobiernos autónomos descentralizados municipales?”, inquietud que puede resultar de interés para los gobiernos provinciales por el criterio que debe aplicarse para delimitar la competencia sobre las redes viales del país.

La Procuraduría General del Estado (PGE) analizó a quién le corresponde ejercer la planificación, regulación y control de las redes viales estatales que atraviesan la circunscripción territorial en las zonas urbanas y rurales, para lo cual analizó el artículo 234 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (LOTTTSCV) que dispone que la Comisión de Tránsito del Ecuador -CTE- tendrá a su cargo el control de la red vial estatal con excepción de las zonas urbanas de competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y aquellas competencias de la Policía Nacional. Además, analiza las disposiciones contenidas en el COOTAD y las resoluciones del Consejo Nacional de Competencias.

El pronunciamiento se sustenta en el artículo 30.4 penúltimo inciso y 30.5, literal d) de la LOTTTSCV estableciendo que las competencias de planificación, regulación y control del tránsito en las redes

viales estatales, en tanto atraviesen zonas urbanas y rurales de la circunscripción territorial de los gobiernos descentralizados municipales y metropolitanos, corresponde a las municipalidades que han asumido la competencia.

Mientras que establece que la competencia de la Policía Nacional y la CTE establecida en la LOTTTSCV se refiere a aquellas circunscripciones en las que el control no corresponda a los gobiernos autónomos que han asumido la titularidad de dicha competencia descentralizada, sin perjuicio de la facultad de suscribir convenios interinstitucionales de cooperación para ejercer el control compartido o para delegación integral.

**Consulta realizada por el Presidente del Consorcio de Municipios Amazónicos y Galápagos (COMAGA) sobre el Fondo de Desarrollo Sostenible Amazónico**



**Consulta absuelta mediante oficio No. 17015, de 27 de diciembre de 2021.**

**E**l 2 de octubre de 2021, el COMAGA presentó a la PGE la siguiente consulta: “¿Es pertinente que se financie los recursos del fondo de desarrollo sostenible amazónico del tributo correspondiente a cada barril de petróleo extraído en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica y comercializados interna y externamente así no tenga un valor de venta el destinado al consumo interno, como lo realizaban cumpliendo con la ley 010 que fue Derogada (sic)?”

El 29 de noviembre de 2021, la PGE absolvió la consulta mencionando que, conforme las disposiciones aplicables de la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, “el Fondo de Desarrollo Sostenible Amazónico se financia con una asignación equivalente al cuatro por ciento (4%) del precio de venta por cada barril de petróleo que se extraiga en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica y que se comercialice tanto en los mercados interno como externo; por lo que, al no estar prevista la comercialización de petróleo crudo en el mercado interno, según la definición que consta en el Anexo A del Reglamento de Operaciones Hidrocarburíferas, ese rubro es inaplicable en la base de cálculo de la asignación que, en consecuencia, se debe realizar respecto del valor de venta de los barriles comercializados en el mercado externo.”

Ante esto, el COMAGA solicitó una reconsideración a la absolución de la consulta antes detallada. El 27 de diciembre de 2021, la PGE se pronunció sobre este pedido y, al considerar que no han variado los fundamentos jurídicos en los que se basó el pronunciamiento inicial, se ratificó en la absolución de consulta emitida considerando que “al no existir comercialización de petróleo crudo en el mercado interno, no se configura lo previsto en la norma para que ese rubro sea aplicable en la base de cálculo de dicha asignación.”

**Consulta realizada por el alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Catamayo sobre el procedimiento a seguir para designar una secretaria o secretario del Concejo encargado, ante la ausencia temporal del titular**



**Consulta absuelta mediante oficio No. 17174, de 5 de enero de 2022.**

**E**sta consulta tiene importancia para los gobiernos provinciales dado que la normativa aplicable para la elección de la secretaria o secretario del órgano legislativo es la misma para todos los GAD, sin perjuicio de que cada gobierno pueda expedir sus ordenanzas regulatorias que desarrollen la normativa general.

Sobre el procedimiento a seguir para el nombramiento temporal de Secretario/a del Concejo ante la ausencia temporal del titular, la PGE con fecha 05 de enero del 2022, con base en los artículos 17, 126 y 127

de la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) que habilita a la máxima autoridad responsable a nombrar a los demás servidores públicos de libre nombramiento, tales como secretarios y otros funcionarios de nivel jerárquico superior, así como las subrogaciones correspondientes, concluye que es atribución del alcalde expedir el acto administrativo de subrogación en el puesto de secretario del Concejo, en caso de ausencia temporal del secretario titular.

En esta consulta se observa que los artículos 50, literal i), 57, p), y 317 del COOTAD entregan a los concejos cantonales y consejos provinciales la responsabilidad de elegir al secretario, pero no establece la elección de un prosecretario o su subrogante. Por tal razón, de esta misma manera aplicaría en el caso de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, de conformidad al artículo 50, literal h) del COOTAD.

## ANÁLISIS Y OPINIÓN



*Especialista en Consultoría Política y Gestión de Gobierno, otorgado por la Universidad Camilo José Cela (Madrid) y la Universidad San Francisco de Quito (Ecuador). Conocimiento en normativa legal para procesos electorales y de participación ciudadana.*



**Ángel Armijos**

### SILLA VACÍA: LA IMPORTANCIA DEL PODER CIUDADANO

Tras la expedición de la Constitución en el 2008, la participación ciudadana tuvo “un nuevo inicio” en el que se pretendía generar un marco que garantice la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.

Esto requería de la expedición de normas y leyes nacionales claras que garanticen el efectivo ejercicio de los derechos de participación ciudadana, mismas que fueron expedidos en el año 2010 con el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización –en adelante COOTAD- y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

Un mecanismo de incidencia directa que se incorporó en el ordenamiento jurídico nacional fue la Silla Vacía. Este mecanismo otorga al ciudadano la capacidad de asistir a una sesión del Consejo Provincial y del Concejo Cantonal de cada localidad y votar sobre una iniciativa normativa. Cada gobierno autónomo descentralizado debía definir su procedimiento, pero en lugar de promover el mecanismo, se lo ha restringido. Un mecanismo de incidencia directa que se incorporó en el ordenamiento jurídico nacional fue la Silla Vacía. Este mecanismo otorga al ciudadano la capacidad de asistir a una sesión del Consejo Provincial y del Concejo Cantonal de cada localidad y votar sobre una iniciativa normativa. Cada gobierno autónomo descentralizado debía definir su procedimiento, pero en lugar de promover el mecanismo, se lo ha restringido.

## Silla vacía y su ejercicio

Uno de los mecanismos de participación ciudadana que demuestra el ejercicio del poder ciudadano es la Silla Vacía. Este mecanismo fue incorporado en la Constitución, posteriormente en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, y en el COOTAD, y permite que los ciudadanos puedan acudir a las sesiones del Consejo Provincial y Concejo Municipal o Metropolitano y expresar su voto a favor o en contra de una iniciativa. Es decir, el ciudadano se transforma en un legislador más con capacidad de voz y voto en el debate parlamentario.

El constituyente y el legislador, entendiendo esta particularidad territorial que existe en el Ecuador y las diversas formas de participación, dispuso en el COOTAD que cada GAD desarrolle mediante ordenanza el procedimiento para el ejercicio de la Silla Vacía. Varias ciudades han expedido su normativa, pero lamentablemente este mecanismo sigue siendo de poco uso, aplicación y difusión.

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana en su artículo 77, y el COOTAD en su artículo 311 definen los parámetros para el desarrollo del mecanismo de Silla Vacía, sin embargo, delega a los gobiernos locales la instrumentación del proceso de implementación.

De los artículos citados se entiende que:

- 1 Pueden acceder a la Silla Vacía representantes ciudadanos
- 2 Forman parte del debate y de la toma de decisiones
- 3 Las convocatorias a sesiones del Consejo Provincial y Concejo Municipal deben ser publicadas con anticipación
- 4 Pueden acceder a la Silla Vacía representantes ciudadanos
- 5 La acreditación se la debe realizar ante la Secretaría General del Consejo Provincial o Concejo Municipal
- 6 La persona participará con voz y voto
- 7 Si hay más de una, se debe llegar a un consenso sobre el voto.  
7.1. Si no existe consenso, se pierde el voto y únicamente tienen derecho a voz
- 8 El voto acarrea responsabilidad civil, penal y administrativa
- 9 El procedimiento debe ser establecido mediante ordenanza o reglamento

Estos son los parámetros que deberían ser utilizados por los gobiernos autónomos descentralizados para el desarrollo de la normativa que garantice el acceso a la Silla Vacía. Pero como observaremos en los siguientes casos, estas reglamentaciones son insuficientes, van contra la ley, y tiene como objetivo primordial bloquear la participación ciudadana.

### **Caso Cuenca**

Por ejemplo, en la ciudad de Cuenca, hasta la presente fecha no existe una ordenanza para el uso de la Silla Vacía. Existe una resolución del 17 de diciembre de 2009 expedida por Concejo (norma inferior y desarrollada únicamente para aspectos administrativos) donde se ha desarrollado superficialmente este mecanismo.

Esta resolución contempla los requisitos para acreditarse el uso de la Silla Vacía en las sesiones del Concejo Cantonal, y encontramos las siguientes observaciones que dificultan el efectivo ejercicio de la Silla Vacía:

1. Filtro del Alcalde: Acorde a la citada resolución, la petición para acceder a la Silla Vacía debe ser dirigida al Alcalde, quien decidirá si cumple o no con los requisitos. Este filtro denota una clara intención de restringir el acceso a la Silla Vacía, ya que, conociendo el criterio ciudadano con antelación, puede ser interés de la autoridad que no sea conocido en el pleno del Concejo Cantonal.

Por otro lado, la ley contempla que la acreditación se realice ante la secretaría general del Concejo Cantonal, es decir, esta realizará un control formal de los requisitos planteados y no uno de fondo.

2. Asuntos de interés general: Acorde a la resolución, el Concejo Cantonal deberá “calificar” los asuntos de interés general, para comunicar a los actores públicos o privados que puedan tener un interés en participar. Esta discrecionalidad puede provocar que intencionalmente se invite a determinados actores ciudadanos y se omita invitar a otros.

Estos problemas dificultan el ejercicio de este mecanismo.

### **Caso Guayaquil**

El desarrollo normativo de la Ordenanza de Participación Ciudadana del Municipio de Guayaquil es insuficiente, y la restricción del mecanismo es evidente. En el presente caso se observa lo siguiente:

1. La intervención: Mediante ordenanza se limita la intervención a 10 minutos, cuando acorde a lo establecido en la Ley, se tiene voz y voto, y por ende las mismas atribuciones que los concejales. Esto representa una limitación no solo por el tiempo de intervención, sino que confunde a la Silla Vacía con la comisión general.

Nuevamente observamos una normativa que debe ser modificada para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos de participación.

### **Caso Quito**

Con todos estos elementos, el 2016 se aprobó la Ordenanza 102 que crea y promueve el Sistema de Participación Ciudadana y Control Social para el Distrito Metropolitano de Quito. Tras 6 años de la expedición de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y el COOTAD, el Municipio expidió una Ordenanza para normar los mecanismos establecidos. Es decir, que hasta ese momento, en la ciudad de Quito, no había existido ningún representante que se acreditó a la Silla Vacía en las sesiones del Concejo Metropolitano. Peticiones hubo, pero fueron negadas.

Para generar un mecanismo viable y conociendo los vacíos investigados en otros gobiernos autónomos descentralizados, en Quito se contemplaron las siguientes normas:

1. El control de requisitos es formal: Los requisitos contemplados deben ser presentados ante la Secretaría General del Concejo Metropolitano, quien se encarga de verificar su cumplimiento y acreditar a los representantes ciudadanos. Es decir, no pasan por el filtro del alcalde.

2. Límite de participación: Se puede acceder a la Silla Vacía para el tratamiento de Ordenanzas, que tiene un proceso de dos debates y la emisión de informes técnicos y jurídicos.

3. Límite para presentar la petición: El objetivo del mecanismo es asegurar un proceso de participación en todas las etapas y disponiendo de toda la información necesaria. Por ello, la participación debe darse al inicio del tratamiento de la iniciativa normativa, y pueden acreditarse previo a la emisión del informe de la comisión competente para primer debate.

4. Participación en todas las etapas: Los acreditados a la Silla Vacía participaran en las sesiones de las respectivas comisiones con voz, y en las dos sesiones del concejo con voz y voto.

5. Rol de concejal: La acreditación le otorga las mismas responsabilidades y atribuciones que un

concejal durante las sesiones. No existe límite de tiempo, ni límite para sus intervenciones.

6. Iniciativa popular normativa: Quienes presenten una iniciativa popular normativa se acreditarán directamente a la Silla Vacía.

7. Concejo Abierto: El Municipio de Quito ha desarrollado una plataforma donde consta toda la información municipal y se la pública en tiempo real, así como su difusión a través de redes sociales. Esto permite a los ciudadanos conocer las agendas de comisiones, del Concejo Metropolitano y su respectiva información.

Todo tiene por objetivo garantizar una participación libre, informada y real en el mecanismo de Silla Vacía. Todo tiene por objetivo garantizar una participación libre, informada y real en el mecanismo de Silla Vacía.

## Conclusión

Resulta lógico que el legislador pretenda dejar la norma abierta para que cada gobierno autónomo descentralizado expida su propia reglamentación para el acceso a la Silla Vacía, pero tras la experiencia revisada brevemente se observa que se está propendiendo a restringir este mecanismo de participación.

El caso de Quito puede ser visto de dos formas: 1) Durante 6 años se negó el acceso a este mecanis-

mo de participación ciudadana, o 2) Aprovechando la experiencia en otras ciudades, desarrolló un proceso claro y que garantiza la efectiva participación ciudadana.

Es importante que los gobiernos autónomos descentralizados promuevan este mecanismo y generen un proceso de construcción participativa de normas, incentivando el involucramiento ciudadano y fortaleciendo el poder ciudadano.



Consortio de Gobiernos  
Autónomos Provinciales  
del Ecuador

## Créditos

**PRESIDENTE**

*Pablo Jurado Moreno*

**DIRECTORA EJECUTIVA**

*Isabel Proaño Cornejo*

**COMITÉ EDITORIAL**

*Ángel Armijos Tello  
Lizbeth Pérez Olalla  
Jaime Salazar Tamayo*

**REDACCIÓN**

*Andrés Zambrano Espinoza  
Diego Gordillo Narváez  
Ángel Armijos Tello*

**DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN**

*Jhonatan Suárez Morillo*

**EDICIÓN GENERAL**

*Lizbeth Pérez Olalla  
Verónica Ayala Tufiño*

*Comentarios y sugerencias  
jsalazar@congope.gob.ec*

*Síguenos en redes sociales:*



Consortio de Gobiernos  
Autónomos Provinciales  
del Ecuador