

## **Defensoría del Pueblo de Ecuador**

### **Recomendaciones prácticas para la creación y el mantenimiento de un entorno seguro y propicio para la seguridad civil tomando como base las buenas prácticas y las lecciones aprendidas**

**Autoría:** Dirección Nacional de Investigación e Incidencia en Políticas Públicas

**Organismo solicitante:** Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)

**Aprobado por:** Patricio Benalcázar – Adjunto de Derechos Humanos y de la Naturaleza

Julio 2015

## **Informe elaborado en el marco de la Resolución A/HRC/RES/27/31 del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas**

En el párrafo 15 de la Resolución A/HRC/RES/27/31 se solicita al Alto Comisionado realizar “una recopilación de recomendaciones prácticas para la creación y el mantenimiento de un entorno seguro y propicio para la seguridad civil tomando como base las buenas prácticas y las lecciones aprendidas”. En este contexto, la Defensoría del Pueblo del Ecuador (DPE), como Institución Nacional de Derechos Humanos, presenta el siguiente informe en relación con la participación de la sociedad civil en el Ecuador. En primer lugar, se expone la normativa e institucionalidad que existe al respecto. Adicionalmente, se señalan los desafíos que se deben abordar a fin de garantizar la efectiva participación de la sociedad civil en los asuntos de interés público, en un espacio seguro. A continuación, se hace referencia a la importancia del acceso a la información como herramienta para la participación. Finalmente, se presenta la labor que ha realizado esta Institución en conjunto con la sociedad civil, evidenciando la importancia de crear espacios de coordinación para incidir en las esferas de decisión y ejecución del Estado.

### **1. Normativa sobre participación de la sociedad civil en Ecuador**

La Constitución de la República del Ecuador, aprobada en el 2008, consagra los derechos de participación recalcando la importancia de la democracia no solo representativa sino también participativa. Así, se determinan las bases para que se promueva la participación ciudadana en los asuntos de interés público, más allá del mero ejercicio del sufragio.

En este sentido, el Art. 61 de la Constitución incorpora los derechos de participación en general, de conformidad con los estándares del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Entre estos derechos se incluyen:

- La iniciativa popular normativa, desarrollada en el Art. 103 de la Constitución
- La consulta popular, que de conformidad al Art. 104 de la Carta Magna puede ser convocada, entre otros sujetos, por la ciudadanía
- La fiscalización de los actos del poder público;

- La revocatoria del mandato, cuyo contenido se amplía en el Art. 105 de la Constitución; y,
- El desempeño de funciones públicas mediante un sistema que garantice la participación con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de condiciones para las personas con discapacidad y participación intergeneracional.

En cuanto a la participación ciudadana en los asuntos de interés público, el Art. 95 de la Carta Magna señala:

Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participaran de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes (párr. 1).

En la misma línea, el Art. 100 manifiesta:

“En todos los niveles de gobierno se conformaran instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno” (párr. 1).

En cuanto a la legislación secundaria respecto a la participación de la sociedad civil, se puede citar:

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana, promulgada el 20 de abril de 2010, que regula los mecanismos de democracia directa establecidos en la Constitución, señalando el proceso, los requisitos, tiempos y efectos de cada uno de ellos. Estos mecanismos son:

- Iniciativa popular normativa
- Consulta popular
- Reforma constitucional por iniciativa popular
- Revocatoria del mandato
- Consulta previa

En el marco de la importancia de la participación de la sociedad civil resaltada por la Constitución, se crea el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, regulado a través de la Ley

Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Adicionalmente, la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, promulgada en abril de 2009, desarrolla las normas constitucionales relativas a los derechos políticos y de participación. En este sentido, el Código regula la organización de la Función Electoral, los procesos electorales, los mecanismos de democracia directa, las organizaciones políticas y la financiación de los partidos y movimientos políticos durante la campaña electoral. El Código establece la diversidad, pluralismo ideológico e igualdad de oportunidades como los principios rectores para regular el ejercicio de la participación de la ciudadanía, tanto en la democracia directa como en la democracia representativa.

Por otra parte, es necesario señalar la importancia de las organizaciones sociales, como instancias colectivas de participación ciudadana. En este sentido, el 20 de junio de 2013, se publicó el Decreto Ejecutivo No. 16, (Registro Oficial Suplemento 19) el cual creó el Reglamento para el Funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales y Ciudadanas. Este Reglamento regula el reconocimiento de las organizaciones sociales así como el régimen de funcionamiento, registro, control y causales de disolución. El Decreto también autoriza la recolección y almacenamiento de información sobre las organizaciones sociales.

En relación con este Decreto, algunos actores y organizaciones sociales han propuesto demandas de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional del Ecuador; dichas acciones son las siguientes: la presentada por Magali Margoth Orellana Marquinez, Lourdes Licenia Tibán Guala y César Umaginga Guamán, (caso No. 16-13-IN) que se admitió mediante providencia del 23 de enero del 2014; la presentada por Carlos Ranulfo Pérez Guartambel, en su calidad de presidente de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador, Ecuarunari, (caso No. 19-13-IN), admitida a trámite mediante providencia del 30 de enero del 2014; la acción presentada por Carlos Fernando Castellanos Ballesteros, que comparece en su calidad de Presidente de la Confederación Unitaria de Comerciantes Minoristas y Trabajadores Autónomos del Ecuador, Cucomitae (caso No. 25-13-IN) admitida mediante providencia del 30 de enero del 2014; y la acción presentada por los señores Mauricio Martín Alarcón y María Dolores Miño Buitrón (caso No. 20-13-IN)<sup>1</sup>, admitida mediante providencia del 30 de enero del 2014.

---

<sup>1</sup> Información tomada de: <http://casos.corteconstitucional.gob.ec:8080/busqueda/index.php> (Última visita 11 de febrero de 2015).

Las y los accionantes argumentan que el Decreto 16 pretende regular, controlar y manejar el funcionamiento de las organizaciones, pueblos y nacionalidades indígenas; además, indican que se desconoce la autodeterminación de los pueblos indígenas y se desconoce a las organizaciones de hecho, por cuanto si no se registran no podrán operar. Asimismo, se refieren a que con una norma de rango inferior a la ley (orgánica) se estaría regulando el ejercicio del derecho de asociación; además, argumentan que las causales de disolución o negativa para registrar a las organizaciones son ambiguas, por lo que podría existir una arbitrariedad para restringir el derecho a la asociación, como se observa con la causal que impide a las organizaciones mantener su rol de incidir en las decisiones de política pública, y control social de los distintos niveles de gobierno<sup>2</sup>.

## **2. Participación de pueblos y nacionalidades indígenas**

Uno de los mecanismos más importantes de participación, que ha sido reconocido como derecho colectivo en el Ecuador desde el año 1998, es la consulta previa. La consulta previa se encuentra recogida en el Art. 57 literal 7 de la Constitución, que “reconoce y garantiza a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas”:

El derecho colectivo de la consulta previa, libre e informada dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que estos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deba realizar la autoridad competente será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley.

Asimismo, el numeral 16 del Art. 57 de la Constitución establece como uno de los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades indígenas el “participar mediante sus representantes en los organismos oficiales que determine la ley, en la definición de las políticas públicas que les conciernan, así como en el diseño y decisión de sus prioridades en los planes y proyectos del

---

2 La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha conocido de la normativa impugnada y de algunas de estas denuncias que constan en el Informe Anual de la Relatoría Especial de la Libertad de Expresión, 2013, párr. 350-355. Información tomada de:  
[http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/2014\\_04\\_22\\_IA\\_2013\\_ESP\\_FINAL\\_WEB.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/2014_04_22_IA_2013_ESP_FINAL_WEB.pdf)  
(Última visita 20 de febrero de 2015).

Estado”, y, en el numeral 17, se establece la consulta prelegislativa también como el derecho colectivo de “ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos”.

En ese sentido la Ley Orgánica de Participación (Asamblea Nacional, 2010) establece en su art. 81:

Consulta previa libre e informada.- Se reconocerá y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, el derecho colectivo a la consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable.

Cuando se trate de la consulta previa respecto de planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus territorios y tierras, las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, a través de sus autoridades legítimas, participarán en los beneficios que esos proyectos reportarán; así mismo recibirán indemnizaciones por los eventuales perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen (párr. 1-2).

La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento del sujeto colectivo consultado, se procederá conforme a la Constitución y la ley.

La Ley de Minería<sup>3</sup> emitida por la Asamblea Nacional (2009) también se refiere a la consulta a las comunidades, pueblos y nacionalidades, en su artículo 90:

Procedimiento Especial de Consulta a los Pueblos.- Los procesos de participación ciudadana o consulta deberán considerar un procedimiento especial obligatorio a las comunidades, pueblos y nacionalidades, partiendo del principio de legitimidad y representatividad, a través de sus instituciones, para aquellos casos en que la exploración o la explotación minera se lleve a cabo en sus tierras y territorios ancestrales y cuando dichas labores puedan afectar

---

3 Esta ley, cuya constitucionalidad fue impugnada precisamente por no haber sido objeto de consulta prelegislativa, derecho colectivo de comunidades, comunas, pueblos y nacionalidades indígenas, fue declarada constitucional en este punto por parte de la Corte, que de esta manera validó “el proceso de información y participación” implementado ante la “ausencia de un cuerpo normativo que regule los parámetros de la consulta pre legislativa”. Sentencia No. 001-10-SIN-CC de 18 de marzo de 2010.

sus intereses. De conformidad con el artículo 398 de la Constitución de la República<sup>4</sup>.

Como la constitucionalidad de esta disposición fue impugnada, la Corte Constitucional, en sentencia de 18 de marzo de 2010, estableció que este artículo, y otros:

- a) Son constitucionales [...] en tanto no se apliquen respecto de los territorios de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias.
- b) Toda actividad minera que se pretenda realizar en los territorios de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, en todas sus fases, a partir de la publicación de la presente sentencia, deberá someterse al proceso de consulta previa establecido en el artículo 57, numeral 7 de la Constitución, en concordancia con las reglas establecidas por esta Corte, hasta tanto la Asamblea Nacional expida la correspondiente ley.

Es pertinente señalar que no existe aún normativa con rango de ley que regule la consulta previa a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas de acuerdo con la Constitución y los tratados internacionales. Pese a la reserva de ley en cuanto a la regulación del derecho a la consulta previa, actualmente existen dos normas que regulan la consulta previa y que no tienen el rango de ley.

En primer lugar, se encuentra el Reglamento de Consulta en Procesos de Licitación de Áreas y Bloques, emitido mediante Decreto Ejecutivo 1247, publicado en el Registro Oficial 759 el 2 de agosto de 2012. Dicho reglamento:

Tiene por objeto reglamentar el proceso de consulta previa que llevará a cabo la Secretaría de Hidrocarburos mediante la determinación de mecanismos de participación; identificación de los actores que intervendrán; de los procedimientos administrativos; de los beneficios

---

4 Este artículo que comienza haciendo referencia a la consulta a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, (derecho colectivo, reconocido, como se ha visto en el artículo 57 numerales 7, 16 y 17 de la Constitución) lo vincula a la consulta ambiental, derecho distinto donde el titular es la comunidad que pueda ser afectada por decisiones o autorizaciones que atenten contra el medio ambiente; en este artículo, además, se establece claramente que “si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente de acuerdo con la ley”. Al respecto, la Corte Constitucional consideró que esta es una remisión errónea, pero salvó la constitucionalidad de la norma, y dictó una sentencia aditiva.

sociales que podrán recibir las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas a ser consultados.

Adicionalmente, el Consejo de Administración Legislativa de la Asamblea Nacional expidió una resolución denominada *Instructivo de Aplicación de Consulta Prelegislativa*, publicado mediante Registro Oficial Suplemento 733 del 27 de junio de 2012. Dicho instructivo regula la consulta establecida en el Art. 57 numeral 7 de la Constitución, y se establecen disposiciones como la siguiente:

Pertinencia de la consulta.- En el informe para primer debate de un proyecto de Ley que podría afectar los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, del pueblo afroecuatoriano o del pueblo montubio, la Comisión Especializada Permanente u Ocasional a cargo de su tratamiento presentará, al Pleno de la Asamblea Nacional, su opinión expresa y fundamentada de someter determinados temas del proyecto de Ley a consulta prelegislativa. Durante el primer debate del proyecto de Ley, el Pleno de la Asamblea Nacional aprobará, por mayoría absoluta de sus miembros, la realización de la consulta prelegislativa.

Existen cinco proyectos de ley presentados a la Asamblea Nacional que se encuentran en trámite, el primero con fecha 14 de junio de 2010 y el último el 27 de octubre de 2014.

### **3. Políticas, programas e institucionalidad general que existe en el país para promover la participación ciudadana y de la sociedad civil**

a) Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS):

Con la finalidad de fomentar la participación de la sociedad civil, se crea el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. De acuerdo a lo establecido en el Art. 208 de la Constitución, este Consejo tiene entre sus atribuciones las siguientes:

- Promover el ejercicio de los derechos de participación, control de la gestión pública y la rendición de cuentas
- Establecer mecanismos y políticas anticorrupción y realizar investigaciones sobre casos que



afecten la participación ciudadana, el interés público o generen corrupción. En este sentido, el CPCCS investiga las denuncias presentadas por los ciudadanos o ciudadanas, mantiene reserva durante el proceso investigativo y coadyuva a la protección del denunciante. El CPCCS recibe y tramita las quejas o pedidos de la ciudadanía sobre actos u omisiones que afecten la participación ciudadana, generen corrupción o vayan contra el interés social.

- Designar u organizar procesos para la designación de autoridades a través de procedimientos establecidos en nuestra Constitución o en la ley.

Adicionalmente, el CPCCS regula otros mecanismos de la participación ciudadana, como las veedurías ciudadanas, las cuales son mecanismos de control de la función pública, a través de las cuales los ciudadanos y ciudadanas vigilan, fiscalizan y controlan la administración y gestión de lo público y, también del sector privado que maneje recursos públicos o desarrolle actividades de interés público.

En cuanto a los procesos de rendición de cuentas, el Art. 12 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, señala:

El Consejo deberá realizar acciones de monitoreo y seguimiento periódico a los procesos de rendición de cuentas concertados con las instituciones y la ciudadanía; analizar los métodos utilizados, la calidad de la información obtenida y formular recomendaciones.

Los informes de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, serán remitidos al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en el plazo de treinta días posteriores a la fecha de presentación del informe, a fin de que se verifique el cumplimiento de la obligación y también se difunda a través de los mecanismos de los que dispone el Consejo.

#### b) Consejos Nacionales para la igualdad:

Estos consejos son instituciones de derecho público, cuya acción se orienta a eliminar la discriminación estructural y vulneración de derechos de las que han sido víctimas las personas pertenecientes a ciertos grupos históricamente excluidos.

La Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad, publicada mediante Registro Oficial

Suplemento 286, de siete de julio de 2014, respecto a la integración de estos órganos, establece en su Art. 7: “los Consejos Nacionales para la Igualdad estarán conformados paritariamente por consejeras y consejeros, representantes de las funciones del Estado y de la sociedad civil.”

c) Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir:

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana, en su Art. 48, define a la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir como un “espacio de consulta y diálogo directo entre el Estado y la ciudadanía para llevar adelante el proceso de formulación, aprobación y seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo”, la cual debe ser convocada por el Consejo Nacional de Planificación, a través de su Secretaría Técnica.

A su vez, el Art. 279 de la Constitución establece el Consejo Nacional de Planificación, en los siguientes términos:

El sistema nacional descentralizado de planificación participativa organizará la planificación para el desarrollo. El sistema se conformará por un Consejo Nacional de Planificación, que integrará a los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana, y tendrá una secretaría técnica, que lo coordinará.

Hasta la presente fecha, se han realizado seis asambleas ciudadanas plurinacionales e interculturales para el buen vivir, en diferentes ciudades del país<sup>5</sup>.

c) Consejos Ciudadanos Sectoriales:

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana establece en su Art. 52 que los Consejos Ciudadanos Sectoriales son: “Instancias de diálogo, deliberación y seguimiento de las políticas públicas de carácter nacional y sectorial; constituyen un mecanismo para la discusión de los lineamientos y seguimiento de la evolución de las políticas ministeriales”.

Estos consejos son entendidos como espacios de la ciudadanía para participar en la toma de

---

<sup>5</sup> Información tomada de: <http://www.planificacion.gob.ec/sexta-asamblea-ciudadana-plurinacional-e-intercultural-para-el-buen-vivir/> (Última visita 29 de junio de 2015).

decisión de la Función Ejecutiva, por lo que los diferentes ministerios deben convocar a los consejos ciudadanos sectoriales, determinando a sus participantes en función del campo de acción de cada institución. Una vez conformados, los consejos tienen la capacidad de auto convocarse por pedido de la mayoría de sus integrantes.

d) Participación en el territorio:

A través de la descentralización y el fomento de los diferentes niveles de gobierno, se busca fortalecer la participación ciudadana en el territorio. Así, en el Art. 304 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, promulgado el 17 de octubre de 2010, se señala la obligación de los gobiernos autónomos descentralizados, GADs, de establecer un sistema de participación ciudadana, el cual tendrá entre sus competencias la participación en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, en la definición de políticas públicas y el fortalecimiento de la democracia local a través de mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social. Este sistema deberá estar integrado, entre otros, por representantes de la sociedad en su ámbito territorial.

En el mismo sentido, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, promulgado el 22 de octubre de 2010, establece en su Art. 8 que “cada nivel de gobierno definirá los procedimientos para la formulación de presupuestos participativos”; y, en el Art. 28 se señala que los consejos de planificación de los gobiernos autónomos descentralizados estarán conformados, entre otros, por “tres representantes delegados por las instancias de participación”.

#### **4. Derecho de acceso a la información pública**

El derecho de acceso a la información pública se reconoció por primera vez en el Ecuador en la Constitución de 1998. En este marco constitucional se fundamentó y desarrolló la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), que fue promulgada el 18 de mayo de 2004.

En virtud de la promulgación de esta Ley, la información que se encuentra en poder de las instituciones, organismos y entidades, personas jurídicas de derecho público o privado que tengan participación del Estado o sean concesionarios de este en cualquiera de sus modalidades, está

sometida al principio de publicidad, esto es de máxima divulgación.

La Defensoría del Pueblo, de acuerdo con la LOTAIP es la entidad encargada de la recepción y evaluación de la información pública y del listado índice de la información clasificada como reservada. Tiene competencias específicas relacionadas con la promoción, vigilancia y garantía de la Ley, debe velar por la calidad de la información, puede patrocinar acciones de acceso a la información pública y dictaminar correctivos, cuando la información entregada por las instituciones no sea clara o se encuentre incompleta.

En ese contexto, el Art. 12 de la LOTAIP establece que todas las instituciones que poseen información pública tienen la obligación de presentar a la Defensoría del Pueblo, hasta el último día laborable de marzo de cada año, un informe anual que debe contener:

1. Información del período anterior sobre el cumplimiento de las obligaciones asignadas en la LOTAIP;
2. Un detalle de las solicitudes de acceso a la información y el trámite dado a cada una de ellas;  
y,
3. Un informe semestral actualizado sobre el listado índice de información reservada.

La Defensoría del Pueblo, cuenta, desde el año 2013, con un catastro de entidades obligadas a informar. Este catastro estuvo compuesto en un inicio por 1511 instituciones y en el año 2014 por 1494 instituciones. La diferencia es producto de la creación o supresión de instituciones.

Durante el año 2014, 1160 entidades que corresponden al 77,64% del catastro actual, presentaron su informe LOTAIP correspondiente al período enero a diciembre de 2013, lo que implica que 334 entidades no lo presentaron, es decir el incumplimiento fue del 22,36%. (Defensoría del Pueblo, 2015).

Es importante reconocer el cumplimiento de las instituciones que conforman las cinco Funciones del Estado, donde solamente el Instituto para la Democracia, que forma parte de la Función Electoral, no presentó su informe. Se debe destacar además el mejoramiento en el cumplimiento de esta obligación por parte de las instituciones que conforman la Función Ejecutiva que pasaron del 67% en el año 2013 al 100% de cumplimiento durante el año 2014. Para ello ha sido fundamental el

trabajo realizado por la Defensoría en coordinación con la Secretaría Nacional de la Administración Pública, en el marco del convenio suscrito el 8 de octubre de 2013 que tiene por objeto desarrollar y llevar a cabo iniciativas destinadas a fortalecer la transparencia de la gestión en las entidades poseedoras de información pública.

Por otro lado, con la finalidad de elaborar un catastro que permita el cumplimiento de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública por parte de las instituciones, organismos, entidades y personas jurídicas de derecho privado que perciban fondos públicos, tengan participación o sean concesionarios del Estado, es decir de las entidades privadas obligadas por la LOTAIP, se realizó la contratación de una consultoría.

Como resultado de esta asistencia técnica se estableció, como una primera base de referencia, un catastro que se alimenta de cuatro fuentes: la base de datos de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, Seteci, en la que se registran todas las organizaciones no gubernamentales internacionales que operan en el país; la base de datos del Registro Único de Organizaciones Sociales que se encuentra a cargo del Ministerio de Inclusión Económica y Social (tomando en consideración a las organizaciones sociales que administran o reciben recursos públicos superiores al 0.000002 por ciento del Presupuesto General del Estado, es decir US\$ 52.218.54); las entidades privadas que son concesionarias del Estado y por tanto administran recursos públicos; y, finalmente las entidades privadas de educación superior que reciben recursos del Estado.

## **5. Inclusión de los colectivos pertenecientes a la sociedad civil en procesos de tomas de decisión**

Uno de los principales objetivos de la DPE es el establecer estrategias de incidencia en cuestiones relativas a los derechos humanos. En este sentido, la Dirección General de Política Pública de la Defensoría del Pueblo genera procesos de incidencia en normativa y en política pública con la finalidad de incluir el enfoque de derechos humanos. En este contexto, a través de las Direcciones Nacionales, se desarrollan informes temáticos y documentos que sirven de insumo a las autoridades para ejecutar las estrategias de incidencia planteadas y formular recomendaciones a las diferentes instancias del Estado.

La Defensoría reconoce la importancia de la participación de la sociedad civil en los diferentes procesos de incidencia. En tal virtud, ha vinculado su trabajo con varias organizaciones y grupos de

la sociedad civil que trabajan en torno a la vulneración de derechos humanos. En este contexto, ha realizado talleres y reuniones de trabajo con varios colectivos que se han organizado en torno a diversas problemáticas. Entre los colectivos con los que ha trabajado la DPE se destacan:

#### Personas desaparecidas

Con la finalidad de plantear estrategias en cuanto a la desaparición de personas en el Ecuador, la Defensoría del Pueblo realizó un informe temático al respecto. Este informe tuvo como objetivo establecer el estado de situación actual de la problemática. El informe expone algunos casos paradigmáticos y presenta recomendaciones para mejorar la política pública y la normativa. Para la realización del mismo, se mantuvo reuniones con el colectivo de familiares y amigos y amigas de personas desaparecidas. Adicionalmente, en dichas reuniones se informó el avance del accionar tanto de la Defensoría del Pueblo como de las instituciones gubernamentales en el tema de desaparecidos; y, actualmente el informe constituye un punto de referencia para el colectivo de familiares y amigos de personas desaparecidas para generar incidencia en el mejoramiento de las acciones que se realicen desde diferentes Instituciones respecto a este tema.

#### Enfermedades poco frecuentes

En cuanto a las personas con enfermedades poco frecuentes, la Defensoría del Pueblo realizó un análisis sobre la situación actual de estas personas desde el marco normativo latinoamericano y nacional que terminó en la elaboración de un documento que recoge la recopilación de las demandas de personas que padecen estas enfermedades y de sus familiares, así como las acciones que ha emprendido el Ministerio de Salud Pública. Este análisis sirvió para exponerle a la Ministra del ramo, la situación y las demandas de este colectivo respecto a la atención del Estado para ellos, siendo un grupo de atención prioritaria.

#### Trabajo con adultos mayores

La Defensoría del Pueblo en el marco del proceso de elaboración del proyecto de la Ley Orgánica de Protección de Derechos de las Personas Adultas Mayores desde el mes de febrero de 2014 efectuó varios talleres con organizaciones y asociaciones de personas adultas mayores con el

objetivo de recopilar insumos para el proyecto de Ley. Este proceso previo de compilación de insumos se llevó a cabo en Quito, Ambato, Guayaquil y Riobamba<sup>6</sup> y contó con la participación de 233 personas entre representantes de organizaciones y asociaciones de personas adultas mayores y de sociedad civil.

De igual forma, en el mes de septiembre de 2014 se realizó la socialización externa del contenido del proyecto a efectos de tener respuestas y resultados para alcanzar cambios desde otras perspectivas, es así que se hicieron talleres dirigidos a organizaciones de personas adultas mayores y organizaciones de la sociedad civil. Este proceso se lo realizó en las ciudades de Guayaquil, Quito, Tena, Riobamba, Latacunga, Ambato, Loja y Guayaquil<sup>7</sup>.

En los procesos de socialización externa participaron 526 personas entre representantes de instancias estatales, organizaciones de personas adultas mayores, sociedad civil, academia, entre otros. En estos espacios se recibieron aportes y observaciones al proyecto de Ley Orgánica de Protección de Derechos de las Personas Adultas Mayores.

#### Colectivos de personas afroecuatorianas

Durante el 2013 la DPE mantuvo varias reuniones de trabajo con organizaciones afrodescendientes, en las que se identificaron necesidades desde el pueblo afroecuatoriano; se analizaron competencias institucionales y se definieron compromisos para el trabajo conjunto en varios temas: discriminación en medios y publicidad discriminatoria, inclusión en educación, promoción del plan plurianual (Decreto 60), territorios ancestrales, memoria colectiva, prevención de discriminación.

En el 2014, se mantuvo una reunión con el colectivo afroecuatoriano sobre etnoeducación, a fin de conocer el estado de situación de esta iniciativa de la Comisión de Etnoeducación Afroecuatoriana, y establecer una hoja de ruta para acompañar el proceso de incidencia ante el Ministerio de Educación, para incorporar en el currículo de estudios lo referente a la historia afroecuatoriana. Asimismo, se participó en el conversatorio sobre percepción de pobreza del pueblo afroecuatoriano

---

6 El proceso previo de recopilación de insumos para el proyecto de Ley Orgánica de Protección de Derechos de Personas Adultas Mayores se realizó en las siguientes fechas: Quito – 7 de febrero; Guayaquil – 6 de marzo; Ambato 20 y 21 de marzo y Riobamba 21 de abril de 2014.

7 Se realizó la socialización del proyecto de Ley Orgánica de Protección de derechos de Personas Adultas Mayores en las siguientes fechas: Napo - 3 de septiembre; Cotopaxi - 4 de septiembre; Ambato - 5 de septiembre; Quito - 8 de septiembre; Riobamba - 10 de septiembre; Loja - 12 de septiembre y Guayaquil - 17 de septiembre.

organizado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Senplades.

Por otro lado, en el año 2012 la DPE elaboró un informe temático acerca del pueblo afrodescendiente en el Ecuador, el cual hace un recuento histórico y topa la discriminación estructural como uno de los principales problemas que han sufrido a lo largo de los años. Adicionalmente en el año 2014, se elaboró el informe sobre la situación del Galeón “Afrodescendientes” para la Declaratoria de Patrimonio Cultural, proceso que está en marcha y en el cual la Defensoría del Pueblo ha acompañado en diversas acciones de incidencia, participando, por ejemplo, en el “Día del Retorno al Palenque de Libertad en cumplimiento de la misión de la Raíz”.

## 7. Desafíos

Pese a la importancia que se ha dado a la participación ciudadana en los asuntos públicos, tanto en la Constitución como en las leyes, existen algunos temas presentes en el debate público, íntimamente relacionados con los derechos de participación, que representan retos a su pleno ejercicio. Al respecto se pueden citar los siguientes temas:

- El establecimiento de los mecanismos de participación ciudadana articulados con los diferentes niveles de gobierno, requiere el seguimiento y evaluación permanente por parte del Consejo de Participación Ciudadana y de la ciudadanía en general, para garantizar el funcionamiento de dichos mecanismos, de conformidad a los fines establecidos en la Constitución y la Ley. En este sentido, se reconoce la importancia de la legislación relativa al ejercicio de los derechos de participación y, se resalta la necesidad de la vigilancia permanente para garantizar su cumplimiento.
- Si bien se reconoce la importancia de la participación ciudadana al interior de las instituciones estatales, se debe tener presente la necesidad de dar espacio a la sociedad civil organizada a través de los mecanismos de democracia directa, esto es la consulta popular, revocatoria del mandato e iniciativa legislativa, entre otros. En este sentido, cabe considerar las demandas de ciudadanos y ciudadanas respecto a las restricciones a dichos mecanismos, a través de las directrices y actuación de las instituciones encargadas de coordinar los procesos de democracia directa.
- Como se señaló anteriormente, el Decreto Ejecutivo 16, en el que se regula la creación,



funcionamiento y disolución de las organizaciones de la sociedad civil, ha provocado reclamos de varias organizaciones de la sociedad civil. Al respecto, será importante que la Corte Constitucional valore en su resolución los requerimientos que garantice los derechos vinculados a la participación de manera razonable, proporcional y legítima.

- En el marco de la conformación de los Consejos Ciudadanos Sectoriales como instancias de diálogo, deliberación y seguimiento de las políticas públicas de carácter nacional y sectorial de las políticas ministeriales, desde la Función Ejecutiva, no se establece una normativa estándar de conformación de los mismos en los diferentes ministerios sectoriales, lo cual puede generar problemas al momento de ejercer las funciones para las que están conformadas estos Consejos, ya que cada institución organiza a estas instancias como bien lo decidan y de acuerdo a sus reglamentos internos. Al ser un mecanismo de participación se debería reunir a representantes de organizaciones de la sociedad civil y gremios ciudadanos que ejerzan un verdadero seguimiento y evaluación de la política pública dependiendo del sector, y verificándose por parte del Estado, que su conformación sea estandarizada y que la ciudadanía conozca estos espacios.
- Es indispensable que la Asamblea Nacional emita la ley orgánica correspondiente a la consulta previa, libre e informada como derecho colectivo, tanto para medidas normativas como administrativas, de acuerdo con los lineamientos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales vinculantes para el Ecuador.

## 8. Bibliografía

Constitución de la República del Ecuador (2008, 20 de octubre). Registro Oficial, N° 449.

Corte Constitucional. (s.f.). *Corte Constitucional*. Recuperado el 25 de junio de 2015, de <https://www.corteconstitucional.gob.ec/index.php/quienes-somos/quienes-somos/juezas-y-jueces.html>

Ecuador. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. (2010, 19 de octubre). Registro Oficial Suplemento 303.

Ecuador. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. (2010, 22 de octubre). Registro Oficial Suplemento 306.

Ecuador. Ley de Minería, (2009, 29 de enero). Registro Oficial, Suplemento N°. 517.

Ecuador. Ley Orgánica de Participación Ciudadana. (2010, 20 de abril). Registro Oficial Suplemento 175.

Ecuador, Ley Orgánica de Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. (2009, 9 de septiembre). Registro Oficial Suplemento 22.

Ecuador. Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia. (2009, 27 de abril). Registro Oficial Suplemento 578.

Ecuador. Ley de Minería. (2009, 29 de enero). Registro Oficial, Suplemento N°. 517.

Ecuador, Decreto Ejecutivo 1247. (2012, 02 de agosto). Registro Oficial N° 759

Ecuador, Resolución Consejo de Administración Legislativa. (2012, 27 de junio). Registro Oficial, Suplemento N° 733.

Ecuador, Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, (2004, 18 de mayo).

Registro Oficial, Suplemento N° 337

Ecuador. Defensoría del Pueblo. (2011). *La consulta previa, un derecho de participación*. Quito: DPE. [en línea]. Disponible en: <http://repositorio.dpe.gob.ec/handle/39000/120>