

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE ECUADOR
ADJUNTÍA DE DERECHOS HUMANOS Y DE LA NATURALEZA

**Buenas prácticas, obstáculos y retos para ejercer
el derecho de participación en la vida pública y política**

Dirección General de Política Pública
Dirección General de Educación e Investigación
Dirección General Tutelar

María Fernanda Álvarez Alcívar
Vivian Idrovo Mora
Sebastián Insuasti Moreta
María Fernanda Narváez Benavides
Jorge Luis Sánchez Riofrío
Rodrigo Varela Torres

**Requerimiento de la Oficina del Alto
Comisionado para los Derechos Humanos**

*Revisado por: Cristhian Bahamonde - Director General de Política Pública
Aprobado por: Patricio Benalcázar - Adjunto de Derechos Humanos y de la Naturaleza*

Fecha: 20 de febrero de 2015

Av. De la Prensa N54-97 y Jorge Piedra
PBX: (593) 02 382 9670

Derechos de participación

1. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Art. 25.- Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

1.1 Legislación nacional

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.

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; la fiscalización de los actos del poder público; la revocatoria del mandato; 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, participarán 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.

En la misma línea, el Art. 100 manifiesta:

En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno

En este marco, se crea el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social como ente encargado de promover e incentivar los derechos de participación ciudadana.

A su vez, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, promulgada el 20 de abril de 2010, 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”, señalando además que: “En el marco de sus procesos de planificación y evaluación, las carteras de Estado convocarán, al menos dos veces por año, a los consejos ciudadanos sectoriales”.

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 otro lado, 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”.

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)¹, admitida mediante providencia del 30 de enero del 2014.

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 al derecho de asociación; además, consideran 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 por ejemplo 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 gobierno².

Estas causales de disolución de las organizaciones sociales contenidas en el Art. 26 del Decreto 16, de acuerdo a lo que se desprende del informe del año 2013 de la Relatoría de

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

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 (Última visita 20 de febrero de 2015)

Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, son amplias. En tal sentido, debe considerarse que por la amplitud de las causales de disolución, estas se encuentran en contradicción con las garantías procesales, especialmente con relación a la seguridad jurídica del Art. 82 de la Constitución del Ecuador, en lo que se refiere al respeto de la Norma Suprema y la claridad de las normas jurídicas existentes.

En este orden de ideas, la causal de disolución que se refiere al numeral 7 del Art. 26 del mencionado Decreto, en lo que establece la prohibición de que las organizaciones se dediquen a actividades de política partidista, o que tengan injerencia en políticas públicas que atenten a la seguridad interna o externa del Estado, o que afecten a la paz pública, es una norma que no es clara y afecta el derecho a la seguridad jurídica al obstaculizar el ejercicio al derecho de participación que tienen las personas para incidir directamente o por intermedio de su organización en la creación de las diferentes políticas públicas, en las decisiones que adopte el Estado y en la planificación y gestión de los asuntos públicos, tal como se desprende de los artículos 85, inciso final y 95 de la Norma Suprema.

1.2 Niños, niñas y adolescentes

Respecto a los derechos de participación de niños, niñas y adolescentes, NNA, la Constitución de la República en su Art. 45 consagra el derecho de los NNA a la participación social y a ser consultados en los asuntos que les afecten. De la misma manera, el Código de Niñez y Adolescencia en su Art. 60 establece el derecho de los NNA a ser consultados, a la libertad de unión, y a la libre asociación. Este último artículo permite a las y los adolescentes la posibilidad de constituir asociaciones sin fines de lucro, con arreglo a la ley.

El Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, CNII (Institución rectora en temas de niñez y adolescencia) ha promovido la creación del Consejo Consultivo de Niñez y Adolescencia³ con la conformación de 191 Consejos Consultivos Cantonales de niñas, niños y adolescentes, y un Consejo Consultivo Nacional integrado por 96 Consejeros Nacionales de las 24 provincias del Ecuador, de los cuales, 8 son Coordinadores Nacionales (Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, 2014). Esto se relaciona con el Art. 80 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, el cual

³ Los consejos consultivos de niñez y adolescencia son espacios de participación para niñas, niños y adolescentes de entre los 8 y 18 años de edad, sin discriminación alguna, que desean expresar y compartir sus ideas, opiniones y ejercer su derecho a participar en la vida política, cívica y comunitaria del país. Información tomada de: <http://www.igualdad.gob.ec/participacion/consejos-consultivos.html> (Última visita 10 de febrero de 2015).

define a los consejos consultivos como mecanismos de asesoramiento compuestos por ciudadanas o ciudadanos, o por organizaciones civiles que se constituyen en espacios y organismos de consulta.

Por otro lado, en el marco de los derechos políticos de los y las adolescentes, la Defensoría del Pueblo de Ecuador presentó una acción de protección para proteger el derecho de una estudiante de secundaria a elegir y ser elegida en uno de los colegios de la capital. La adolescente acudió a la Defensoría, como la Institución Nacional de Derechos Humanos, con la finalidad de que se tomen acciones que le permitan ejercer normalmente su cargo de Presidenta del Comité Estudiantil de su colegio. La vulneración de derechos surgió cuando, pese a ganar las elecciones, las autoridades del colegio se negaron a realizar la posesión de la joven como presidenta del Consejo. Adicionalmente, se verificó la intervención de las Autoridades del Gobierno del Distrito Metropolitano para impedir la posesión, en virtud del carácter municipal del colegio. La adolescente fue posesionada el día de la audiencia de primera instancia, sin embargo, la audiencia se realizó normalmente y la acción de protección fue aceptada, declarándose la violación de los derechos políticos y su correspondiente reparación.

1.3 Personas privadas de la libertad

De conformidad con el Art. 62 de la Constitución de la República, las personas privadas de su libertad, sin sentencia condenatoria ejecutoriada, tienen derecho y el deber de votar. En concordancia, el Art. 11 del Código de la Democracia establece: “el voto será obligatorio para las ecuatorianas y ecuatorianos mayores de 18 años, incluyendo a las personas privadas de libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada.”

Para garantizar el ejercicio de este derecho, el mismo código señala en su Art. 57 que se crearán juntas especiales en los Centros de Rehabilitación Social, de acuerdo a lo establecido en los reglamentos pertinentes. Así, en octubre de 2012, el Pleno del Consejo Nacional Electoral promulga el instructivo para el registro y sufragio de las personas privadas de la libertad. Posteriormente, en octubre de 2013 se suscribió un convenio interinstitucional entre el Consejo Nacional Electoral, el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, y el Registro Civil, con la finalidad de emitir las cédulas de ciudadanía de las personas privadas de la libertad para que puedan ejercer su derecho al voto.

El Defensor del Pueblo de Ecuador participó en el proceso de observación organizado por el Consejo Nacional Electoral, lo que supuso la participación institucional en la agenda de seminarios, eventos públicos, la visita a los Centros de Rehabilitación Social el día 15 de febrero de 2013 y la participación del proceso del día 17 de febrero de 2013 que contempló la visita a cuatro recintos electorales de la zona centro de la ciudad de Quito y el proceso de conteo efectuado en la noche del mismo día. (DPE, 2014:53)

La labor de las y los observadores de la Defensoría del Pueblo permitió contar con información para la elaboración del correspondiente reporte de observación del proceso electoral que fue entregado al Consejo Nacional Electoral en marzo de 2013. La observación que se realizó desde un enfoque de derechos humanos establece conclusiones y recomendaciones dirigidas a promover la constante ampliación de estándares del ejercicio de derechos al sufragio sin discriminación y desde una visión incluyente. (DPE, 2014:54)

Adicionalmente, con motivo del proceso electoral de febrero de 2014 donde se eligieron autoridades locales se visitaron 208 recintos electorales distribuidos en todas las provincias del país, excepto Galápagos y en 11 Centros de Privación de la Libertad ubicados en Quito, Guayaquil, Cuenca, Portoviejo y Santo Domingo de los Tsáchilas.

La Defensoría del Pueblo recomendó al Consejo Nacional Electoral: sensibilizar en materia de garantía de derechos a los equipos pertenecientes a las Juntas Receptoras del Voto y al personal de apoyo de los recintos; planificar una campaña de sensibilización dirigida a las autoridades de educación, gobiernos locales en general, autoridades de centros educativos y personas propietarias de locales que albergan recintos electorales para implementar cambios arquitectónicos que faciliten la libre accesibilidad de personas con discapacidad; y mejorar la señalética con información más amigable y colocada en todos los accesos de los recintos electorales.

1.4 Pueblos y nacionalidades indígenas

Es importante señalar que “la participación es un derecho humano que busca viabilizar que las personas, comunidades y pueblos participen en la vida social y política de los Estados” (Defensoría del Pueblo, 2011: 19). Es así que la participación, respecto del respeto, protección y garantía de los derechos colectivos señalados en la Constitución es fundamental “pues busca salvaguardar la recreación de estas entidades históricas con identidad y culturas propias, frente a decisiones estatales que puedan afectarlas” (Defensoría del Pueblo, 2011: 19).

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 artículo 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 deban realizar las autoridades competentes 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 artículo 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 Estado”, y, en 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:

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.

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 Minería⁴ (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

⁴ 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.

ancestrales y cuando dichas labores puedan afectar sus intereses. De conformidad con el artículo 398 de la Constitución de la República.⁵

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.

Al respecto, la Corte, mediante una sentencia aditiva, estableció el procedimiento que debe llevarse a cabo para la realizar la consulta prelegislativa hasta que exista la normativa correspondiente, además, se refirió a las recomendaciones del relator especial, James Anaya, referidas a los requisitos mínimos que debe cumplir el proceso de consulta para merecer tal nombre. Así, estableció que “Una consideración general importante es la ratificación del carácter sustancial y no solo procesal de la consulta previa como derecho colectivo, así como el reconocimiento del carácter medular del artículo 6 del convenio 169 de la OIT, dentro del núcleo esencial del Convenio citado”.⁶

⁵ 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.

⁶ Es importante destacar que estos parámetros que establece la Corte en la sentencia aditiva, resultan de la aplicación del Convenio 169 de la OIT y de las recomendaciones del Relator de las Naciones Unidas. En ese sentido, pese a ser mencionado el artículo 6 numeral 2 del Convenio, vinculante para el Ecuador al tiempo de promulgación de la Ley de Minería que establece: “Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas” no fue considerado al declarar la constitucionalidad de los procesos de información, participación y recepción de criterios que se llevaron a cabo y que la misma Corte declaró que no se equiparan a una consulta prelegislativa. La Corte argumentó que, en el contexto histórico de transición, las circunstancias en las que se desarrolló el proceso de aprobación de la Ley, y la falta de ley que regule la consulta pre legislativa: los “mecanismos de información, participación y recepción

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.⁷ 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.

Para terminar esta breve relación normativa constitucional y legal, es pertinente referirse en este punto al Decreto Ejecutivo No. 16, de 20 de junio de 2013, al que ya se hizo referencia en la parte inicial de este informe, que contiene el “Reglamento para el Funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales y Ciudadanas”. Este Reglamento, que ha sido cuestionado desde varios sectores, entre ellos las organizaciones indígenas,⁸ se encuentra actualmente impugnado ante la Corte Constitucional.⁹

La Defensoría del Pueblo de Ecuador ha tenido conocimiento de casos en los cuales se ha afectado a algunas comunidades indígenas por la intervención de actividades que provocaron impacto ambiental, y sobre las cuales no existió una adecuada aplicación de los derechos de participación y consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas en la ejecución de dichos proyectos. En estos casos, la DPE ha solicitado información a las instituciones estatales pertinentes como responsables de garantizar los derechos, ha dialogado con las partes en conflicto, ha realizado visitas de verificación de los hechos, y ha emitido en algunos casos resoluciones defensoriales en las que establece una serie de recomendaciones para garantizar los derechos colectivos.

de criterios a un segmento de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas representados por sus máximos dirigentes [es un] aspecto que confirma la aplicación directa de la Constitución: si bien estos mecanismos no se equiparan integralmente a un proceso de consulta prelegislativa, contienen elementos sustanciales del mismo, y así lo declara esta Corte”. Esta sentencia recibió el voto en contra de la magistrada indígena Nina Pacari Vega.

⁷ El 27 de junio de 2012, la Asamblea Nacional expidió una resolución denominada “Instructivo de Aplicación de Consulta Prelegislativa”, en ella se encuentra, por ejemplo, la siguiente disposición: “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.” (El subrayado es nuestro)

⁸ Ciertas organizaciones indígenas, junto con otras organizaciones sociales han declarado el año 2015 como el año de la resistencia. La plataforma formada incluye la defensa de la sede de la CONAIE y la derogatoria del Decreto 16. Al respecto la nota de prensa, consultada el 13 de febrero de 2015: <http://www.eluniverso.com/noticias/2015/02/08/nota/4529611/grupos-sociales-declaran-2015-como-ano-resistencia>.

⁹ Resoluciones 16, 19, 20 y 25 de la Corte Constitucional, publicadas en el Registro Oficial Suplemento 184, de 14 de febrero de 2014.

En el caso del pueblo indígena Sarayaku, la Defensoría del Pueblo, en el año 2002, manifestó que:

[...] ninguna persona ni autoridad o funcionario podrá impedir el libre tránsito, circulación, navegación e intercomunicación de los miembros pertenecientes a Sarayaku por todas las tierras y ríos que ellos requieran y necesiten utilizar en legítimo derecho. Quien obstruya, se oponga, impida o limite el derecho de libre tránsito y circulación [de] los miembros de esta comunidad estarán sujetos a la imposición de las penas y sanciones que establecen las leyes del Ecuador.¹⁰

Posteriormente, la Defensoría emitió una resolución defensorial dentro del caso No. 368-2002, con fecha 10 de abril de 2003, en la que declaró la vulneración de derechos en contra del pueblo Sarayaku.

En el año 2002, la Defensoría del Pueblo, en representación de los derechos de comunidades Chachis, FECH, y Afrodescendientes, UONNE, habitantes de las tierras del río Cayapas en el noroccidente de la provincia de Esmeraldas, presentó una acción constitucional de protección en la que se alegó que la concesión y el inicio de actividades mineras en los territorios de estas comunidades provocaron daños irreparables a los recursos naturales, a la salud y vida de las familias que habitan en la zona, así como se violó los derechos colectivos de los pueblos afros e indígenas por cuanto no se garantizó la consulta previa previo a la obtención de la licencia y evaluación del impacto ambiental. Como resultado, el Juez de Primera Instancia concedió la acción de protección que luego ratificó el Tribunal Constitucional, con lo que se estableció como precedente que “la concesión pone en riesgo el derecho a un medio ambiente sano, los derechos colectivos de los pueblos indígenas y afroecuatorianos a conservar la propiedad de las tierras comunitarias, participar del usufructo, administración y conservación de los recursos naturales que se hallen en ellas, a conservar sus prácticas de manejo de la diversidad, y a no ser desplazados de sus tierras”.¹¹

En el año 2011, en el caso denominado Sísmica 3D, a pedido de comunidades indígenas y campesinas de la provincia de Orellana en el oriente del Ecuador, la Defensoría conoció el caso por el cual estas comunidades se vieron afectadas por la intervención de la actividad sísmica para la explotación del petróleo. En este sentido, en la resolución defensorial la Defensoría se pronunció en el sentido de que:

[...] en cualquier actividad que pueda afectar el ambiente o la cultura de los pueblos

¹⁰ En el caso del Pueblo Kichwa de Sarayaku en el cual la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró la responsabilidad internacional del Estado ecuatoriano por la violación al derecho de propiedad y tutela judicial efectiva.

¹¹ Caso de la DPE vs. Dirección Regional de Minería de Pichincha, caso No. 170-2002-RA, Corte Constitucional Sentencia de 13 de agosto de 2002.

indígenas, el Estado está en la obligación de consultar e informar ampliamente de forma previa a la actividad que se piense desarrollar o ejecutar [...]. Si los procesos de consulta van acompañados de financiamiento de proyectos, entrega de artículos de hogar, entre otros que no son parte de una compensación socio-ambiental, pueden crear dependencia y temor reverencial de la comunidad que debe de forma libre y espontánea exponer sus puntos de vista.¹²

Igualmente, en el citado caso, la Defensoría del Pueblo aborda la temática con relación al contenido del derecho a la consulta previa, el cual no puede ser garantizado con la sola realización de una reunión, especialmente cuando los temas a tratar son técnicos y es necesario obtener mayor comprensión sobre el tema.

Otro de los casos emblemáticos conocidos por la Defensoría del Pueblo es el caso denominado “Río Blanco”, en cuya Resolución expedida en el año 2013, se exhortó:

[...] a la Asamblea Nacional del Ecuador, a la Presidencia de la República y a los Ministerios involucrados en la explotación de recursos naturales, realicen esfuerzos para construir colectivamente un proyecto de Ley sobre Consulta Previa que permita establecer con claridad los mecanismos más adecuados para garantizar un proceso de consulta con diálogo intercultural que permita llegar a acuerdos con las comunidades consultadas, de conformidad al art. 57 Num. 7 y 398 de la Constitución; y Arts. 6 y 15 del Convenio 169 de la OIT¹³.

Asimismo, la Defensoría del Pueblo tiene un informe temático inédito¹⁴ sobre la Consulta previa, elaborado en el año 2011, donde, entre otras conclusiones, señala las siguientes que siguen actualmente vigentes:

El enfoque restrictivo que pone énfasis en el carácter informativo del proceso de consulta ambiental ha influido de manera decisiva en el diseño y aplicación de los mecanismos reglamentarios. Esta tendencia institucional es tan marcada que no puede dejarse de ver su influencia en el pronunciamiento de la Corte Constitucional acerca del procedimiento de consulta pre-legislativa, a pesar de que en él se señala la necesidad de mirar a la consulta prelegislativa como un derecho y no solo como un proceso formal. De este modo se reproduce la tendencia histórica a desvirtuar los principios constitucionales sobre el derecho de consulta previa en los instrumentos de normativa secundaria y en las prácticas institucionales para la aplicación de los mismos.” (Defensoría del Pueblo, 2011:91)

¹² DPE, resolución No. 024-DNPrt-DPE-2011. Expediente Defensorial No. 49659-2010-WGM, 02 de diciembre de 2011.

¹³ DPE, resolución No. 010-DNP-DINAPROT-DNDNA-54011-2013-ATV. Expediente Defensorial No. 54011-DNPrt-2011-JMR, 16 de mayo de 2013.

¹⁴ Informe que puede consultarse en la Biblioteca Digital Especializada de la Defensoría del Pueblo, en el siguiente link: <http://repositorio.dpe.gob.ec/handle/39000/120>

[...] La relación entre el cumplimiento del derecho de consulta y la conflictividad social y política ha sido tan marcada en el país que, en los recientes casos que involucran la necesidad de consulta prelegislativa este fenómeno también se ha hecho visible [...] (Defensoría del Pueblo, 2011:92)

La Defensoría del Pueblo, al ejercer sus atribuciones constitucionales y legales relacionadas con la promoción y protección de derechos humanos y de la naturaleza ha conocido durante su vida institucional, varios casos vinculados con la temática tratada en el presente informe.

Por último, es pertinente señalar, según la auto identificación étnica de candidatas y candidatos, a las últimas elecciones seccionales realizadas en el año 2014, en las cuales el 83,6% del total se auto identificó como parte de la población mestiza, el 7,4% como indígenas, el 6,1% como montubios, el 1% como blancos y el 1,3% como otros. (Silva Chicaíza, 2014: 52)

1.5 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 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.
- 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, si bien se reconoce la potestad estatal de regular este tipo de organizaciones, se debe tener presente la importancia de las mismas en la participación ciudadana y, por lo tanto, se debe evitar que su regularización se convierta en un impedimento para sus acciones de conformidad con su naturaleza.
- 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 un reglamento estándar de conformación de los mismos en los diferentes ministerios sectoriales y 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, gremios, ciudadanos que ejerzan un verdadero seguimiento y evaluación de la política pública dependiendo del sector, y 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. Esta ley debe ser producto también de un proceso de consulta previa realizada de conformidad con los parámetros establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales pertinentes. (Defensoría del Pueblo, 2011)

2. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (CEDAW)

Art. 7: Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a:

- a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
- b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;
- c) Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

2.1 Legislación Nacional

En el Ecuador se han promulgado varias normas orientadas a promover y garantizar la participación de la mujer en la vida política y pública del país. Al respecto podemos citar las siguientes.

En primer lugar, el Art. 11 de la Constitución del Ecuador establece dentro de los principios de aplicación de derechos la adopción de medidas de acción afirmativa que

promuevan la igualdad real a favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad. En concordancia, el Art. 65 de la Constitución establece que el Estado promoverá la representación paritaria de hombres y mujeres en los cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión y en los partidos y movimientos políticos. En las candidaturas a las elecciones pluripersonales se debe, de acuerdo con la norma citada, respetar la participación alternada y secuencial de las mujeres. Se reitera que el Estado adoptará medidas de acción afirmativa para garantizar la participación de los sectores discriminados. Asimismo, la Constitución en su artículo 116 prescribe que para las elecciones pluripersonales, se establecerá un sistema electoral conforme a los principios, entre otros de paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres.

En igual sentido, el artículo 94 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, promulgada el 27 de abril de 2009, manda que las candidatas o candidatos que presenten los partidos y movimientos políticos o sus alianzas deben garantizar la participación igualitaria entre hombres y mujeres aplicando los principios de paridad, alternabilidad, secuencialidad, igualdad de recursos y oportunidades de candidatos y candidatas. En el mismo cuerpo legal se establece que el Consejo Nacional Electoral y las Juntas Provinciales Electorales pueden negar la inscripción de candidaturas si las listas de candidatos no mantienen en forma estricta la equidad, paridad, alternabilidad y secuencialidad entre mujeres y hombres. (Art. 105 numeral 2).

Por otro lado, la Ley Orgánica de la Función Legislativa incorpora de manera transversal el enfoque de los derechos de las mujeres y la igualdad de género, a través, de la creación de la Unidad Técnica Legislativa. En el mismo sentido, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, señala en su artículo 327 que la Comisión Permanente de Igualdad y Género se encargará de la aplicación transversal de las políticas de igualdad y equidad; además fiscalizará que la administración cumpla con ese objetivo, a través de una instancia técnica que implementará las políticas públicas de igualdad en coordinación con el COOTAD.

A su vez, en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, en su artículo 4, se establece que la participación de la ciudadanía en los asuntos de interés público se rige, entre otros, por los principios de igualdad, y la paridad de género (definida como la participación proporcional de las mujeres y los hombres en las instancias, mecanismos e instrumentos definidos en la Ley, así como, en el control social de las instituciones del Estado) se prescribe además que, para ello, se adoptarán medidas de acción afirmativa que promuevan la participación real y efectiva de las mujeres.

Asimismo, la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad, promulgada el 7 de julio de 2014, incorpora en el artículo 3 numeral 3, que una de las finalidades de los

Consejos Nacionales para la igualdad consiste en “Participar en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de [...] medidas de acción afirmativa que favorezcan la igualdad entre las personas [...] y la erradicación de actos, usos, prácticas, costumbres y estereotipos considerados discriminatorios”. Asimismo, de acuerdo con el artículo 8 del mismo cuerpo legal se establece que, para el proceso de selección y designación de las y los consejeros de la Sociedad Civil, se deben aplicar medidas de acción afirmativa así como los principios de paridad y alternabilidad.

De acuerdo con el artículo 9 numeral 9 de dicho cuerpo legal es obligación de los Consejos Nacionales para la Igualdad la de establecer y hacer seguimiento y evaluación de las políticas de acción afirmativa. Para ello deberán desarrollar indicadores y otros instrumentos de seguimiento que permitan evaluar el avance obtenido en el logro de sus objetivos de igualdad.

A su vez, la Ley Orgánica de Educación Superior de 2010, establece el principio del cogobierno que se entiende como la dirección compartida de las universidades y escuelas politécnicas entre profesoras/es, estudiantes, empleadas/os y trabajadoras/es, acorde con los principios de calidad, igualdad de oportunidades, alternabilidad, equidad e igualdad de género. En este sentido, cabe resaltar el artículo 7 de la Ley de Educación Intercultural, promulgada el 31 de marzo de 2011 que incorpora, en literal s, el derecho de las niñas a que se implementen medidas de acción afirmativa para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

En cuanto a las normas reglamentarias, en las que se establecen los procedimientos de designación de los titulares de cargos públicos, podemos mencionar lo siguiente. En el Reglamento para la Designación de Juezas y Jueces de la Corte Constitucional, emitido por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, publicado el 1 de junio de 2012, se establece el ser mujer como condición para la valoración de la acción afirmativa. (Art. 23)

En el Reglamento de concursos de méritos y oposición, impugnación ciudadana y control social para el ingreso a la Función Judicial, publicado en el Registro Oficial de 21 de julio de 2014, emitido por el Consejo de la Judicatura, en el artículo 28 se incorpora, como medida de acción afirmativa el “ser mujer”. Asimismo, se establece que en caso de empate entre una mujer y un hombre en la puntuación final del proceso de selección se dará preferencia a la postulante mujer.

En el Reglamento de concursos de méritos y oposición, para la selección y designación de las y los defensores de Audiencias y Lectores de los Medios de Comunicación Social de Alcance Nacional, publicado en el Registro Oficial de 21 de julio de 2014, emitido por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, publicado el 29 de octubre de 2014. Se incorpora el ser mujer como una condición de valoración de acción afirmativa. (Art.

22).

Por otro lado, en la Reforma y Codificación del Reglamento del Concurso de Oposición y Méritos para la Selección y Designación de la Primera Autoridad de la Defensoría del Pueblo emitido por el Consejo de Participación Ciudadana y publicado en el Registro Oficial de 14 de octubre de 2013, se establecen, en el artículo 19, las medidas de acción afirmativa que serían aplicadas. Entre estas se encuentran: la situación de movilidad, el ser una persona con discapacidad, el ser domiciliada en zona rural, pertenecer a los quintiles 1 y 2 de pobreza y ser menor de 30 años o mayor de 65 años. No se incluye género. Sin embargo, la paridad entre hombres y mujeres es considerada para escoger a las y los mejores puntuados que pasarán a la fase de escrutinio público e impugnación ciudadana; así, se establece en el Artículo 24 del mismo cuerpo legal, que la Comisión Ciudadana de Selección escogerá a las y los diez mejores puntuados 5 hombres y 5 mujeres, debiéndose ocupar, en caso de que no se haya producido, el último puesto con un o una integrante pertenecientes a los pueblos y nacionalidades indígenas afros o montubios¹⁵.

A su vez, el Plan del Buen Vivir dispone, como su Objetivo 4.1. Literal g, el de generar mecanismos de acceso al sistema educativo para la población históricamente excluida en función de [...] género [...] mediante acciones afirmativas.

2.2 Situación actual

Según datos del Consejo Nacional Electoral, respecto de las elecciones realizadas el 17 de febrero de 2013, fueron electas 144 autoridades de las cuales 55, que corresponde al 38,2% son mujeres (0% Presidente y Vicepresidente, 46,7% Asambleístas Nacionales, 37,1% Asambleístas Provinciales, 50% Asambleístas Exterior y un 40% de Parlamentarias Andinas). El porcentaje de mujeres candidatas en el 2013 (principales) fue de 46% y suplentes 52,9%.

El porcentaje de mujeres candidatas en el 2014 fue de un 42,1%, como principales, mientras que, en suplentes, fue de un 56,5%. El porcentaje relativo a las mujeres electas como autoridades principales en el 2014 es de un 25,7%, mientras que el dato para

¹⁵ Las mismas disposiciones relativas a la selección de autoridades se encuentran, por ejemplo, insertas en el Reglamento del Concurso de Oposición y Méritos para la Selección y Designación de la Primera Autoridad de la Contraloría General del Estado. Registro Oficial 526 de 2 de septiembre de 2011. Reglamento del Concurso de Oposición y Méritos para la Selección y Designación de la Primera Autoridad de la Defensoría Pública. Registro Oficial 529 de 7 de septiembre de 2011. Reglamento del Concurso de Oposición y Méritos para la Selección y Designación de la Primera Autoridad de la Fiscalía. Registro Oficial 345 de 21 de diciembre de 2010. Disposiciones similares se encuentran en Reglamento del Concurso de Oposición y Méritos para la Selección y Designación de las y los Miembros del Tribunal Contencioso Electoral. Registro Oficial 534 de 14 de septiembre de 2011.

hombres electos como autoridades principales es de un 74,3%. Las cifras correspondientes a cada una de las autoridades suplentes electas son las contrarias. (CNE, 2014)

Es importante señalar que, a 18 de febrero de 2015, de veintiún magistrados y magistradas de la Corte Nacional de Justicia, nueve son mujeres. (Corte Nacional de Justicia, s.f.) Por su parte, en la Corte Constitucional, de nueve jueces constitucionales, cuatro son mujeres (Corte Constitucional, s.f.).

Según datos de 2012, recogidos por la OIT, el Ecuador está entre los países donde se ha aumentado en un porcentaje del 7% o más de la proporción de mujeres en cargos directivos (OIT, 2015: 19-21). Asimismo se encuentra en el puesto 23 a nivel mundial con un porcentaje del 39,7% de mujeres del total de cargos directivos. Respecto de la participación de mujeres en puestos directivos superiores y medios el Ecuador ocupa el cuarto lugar en el mundo, con un porcentaje del 42,8% de mujeres.

2.3 Desafíos

La DPE resalta que, pese a que el Ecuador ha incorporado expresamente el principio de paridad en estos procesos de selección por concurso de méritos y oposición, e inclusive establecido ciertas medidas afirmativas, ni la Defensoría del Pueblo, ni la Fiscalía¹⁶, ni la Contraloría, ni la Defensoría Pública, ni la Procuraduría, tienen actualmente como titulares del mandato a una mujer. En este contexto, es un reto pendiente para el Estado determinar cuáles son las causas reales que han incidido en el hecho de que las mujeres no tengan participación en esos ámbitos e implementar los correctivos necesarios. Asimismo, la participación política de las mujeres afrodescendientes e indígenas constituye todavía un reto pendiente (ONU Mujeres, 2013: 132-157).

Otro de los retos está dado por la falta de información oficial respecto a la participación de las mujeres en otros espacios de decisión. Por ejemplo, no hay información respecto de sindicatos, gremios profesionales, artesanales, organizaciones sociales, cámaras empresariales, con desagregación por sexo de las listas de sus integrantes, así como de la conformación de directivas; y, cuando existe, dicha información no es actualizada y tampoco es de acceso público.

3. Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad

Art. 29: Los Estados Partes garantizarán a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con los demás.

3.1. Legislación nacional

16 La doctora Mariana Yépez fue escogida como Fiscal y desempeñó su mandato entre 1999 y 2005.

a) Constitución de la República del Ecuador

La Constitución dentro del Título II, Capítulo Tercero consagra los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria. Los artículos 47, 48, 49 son específicos para las personas con discapacidad; en este sentido, el Art. 48 numeral cuatro, menciona las medidas que el Estado adoptará en favor de las personas con discapacidad para asegurar su participación política. De igual forma, el Art. 65 señala que el Estado adoptará medidas de acción afirmativa para garantizar la participación de los sectores discriminados.

b) Ley Orgánica de Discapacidades

Dentro de los fines de la Ley se encuentra la garantía y promoción de la participación e inclusión plenas y efectivas de las personas con discapacidad en los ámbitos públicos y privados (Art. 3.6). De la misma manera, uno de sus principios es la participación e inclusión de las personas con discapacidad en la toma de decisiones, planificación y gestión en los asuntos de interés público, para lo cual el Estado determinará la política pública para su participación e inclusión plena y efectiva en la sociedad (Art. 4.7).

c) Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia

El Código de la Democracia en los Arts. 11, 111 y 115, dispone que el voto de las personas con discapacidad es facultativo y que el Consejo Nacional Electoral reglamentará y establecerá las condiciones necesarias para facilitar el ejercicio del sufragio (CONADIS, 2013: 34).

d) Reglamento para la Participación Política de las Personas con Discapacidad

El reglamento asegura la inclusión plena y efectiva de la participación política de las personas con discapacidad. De la misma forma, garantiza mediante el Consejo Nacional Electoral, CNE, la libre expresión de la voluntad de las personas con discapacidad como electores, mediante: i) el establecimiento de mesas de atención preferente; ii) capacitaciones en cuanto a la atención a personas con discapacidad y sus mecanismos de sufragio, y; iii) programas que faciliten el voto de las personas con discapacidad que no puedan trasladarse a los recintos electorales. Por otra parte, el CNE facilitará el acceso a su información a través de medios, mecanismos y formas alternativas de comunicación como la lengua de señas ecuatoriana y/o subtítulos para personas con discapacidad auditiva; y, para las personas con discapacidad visual, el sistema de lectura Braille. Asimismo, el CNE llevará un registro de la participación política de las personas con discapacidad, en los distintos procesos electorales con la finalidad de generar nuevas

políticas públicas que fomenten su participación (CNE, 2013:1-3).

3.2 Políticas

El CONADIS ha establecido como uno de sus ejes políticas públicas el “fomentar la participación social y el ejercicio de una ciudadanía inclusiva, con aceptación de la diversidad, que asegure la plena y activa participación e integración de las personas con discapacidad en la vida familiar, pública y política del país” (CONADIS, 2013:96). En este sentido, delimitó los siguientes lineamientos (CONADIS, 2013:96):

- Garantizar la participación efectiva de las personas con discapacidad, en procesos políticos, de acuerdo con sus requerimientos de apoyo.
- Promover la presencia, la participación social y el liderazgo de las personas con discapacidad.
- Propiciar la incidencia de las personas con discapacidad, y sus familias, en la toma de decisiones sobre políticas públicas.
- Impulsar el asociacionismo de personas con discapacidad, y sus familias.
- Respetar la privacidad de las personas con discapacidad y garantizar su derecho a formar una familia.

3.3 Situación actual

Entre el año 2009 y el año 2014 puede observarse un aumento paulatino tanto de personas con discapacidad empadronadas como de personas con discapacidad sufragantes. En el año 2013, por ejemplo, las y los sufragantes correspondieron al 74,14 del padrón mientras que en el año 2009 fueron solamente el 70,5%. (Silva Chicaíza, 2014: 80)

Asimismo, la participación de personas con discapacidad como candidatas y candidatos ha aumentado del 1% del total de candidaturas, en el año 2009, al 3.3% en las elecciones del año 2014. (Silva Chicaíza, 2014: 81)

Por otra parte, según el CONADIS (2013:70) existen cuatro federaciones nacionales de personas con discapacidad: i) Federación Nacional de Ecuatorianos con Discapacidad Física, FENEDIF; ii) Federación Nacional de Ciegos del Ecuador, FENCE; iii) Federación Nacional de Sordos del Ecuador, FENASEC; y, iv) Federación Ecuatoriana Pro-Atención a la Persona con Deficiencia Mental, Autismo, Parálisis Cerebral y Síndrome de Down, FEPAPDEM. Estas Federaciones Nacionales aglutinan a 117 organizaciones de personas con diferente tipo de discapacidad, y su papel fundamental es ofertar servicios a sus organizaciones miembro, personas con discapacidad y sus familias, en temas relacionados con capacitación y defensa de derechos humanos, en su gran mayoría; en menor grado en inserción laboral, educación, asesoría, comunicación, servicio de intérpretes de lengua de señas y rehabilitación (CONADIS, 2013:70).

Los proyectos realizados por estas organizaciones están dirigidos a la formación y capacitación, al fortalecimiento de las organizaciones, inserción laboral y exigibilidad de derechos. No obstante, la ejecución de cada uno de los proyectos de las organizaciones se encuentra limitado al recurso económico para cubrir gastos administrativos y de talento humano (CONADIS, 2013:70). Además estas organizaciones requieren capacitaciones en temas de gerencia de proyectos, derechos de las personas con discapacidad, acceso a fuentes de financiamiento, liderazgo y, desarrollo de conflictos (CONADIS, 2013:70).

3.4 Acciones de la DPE

En cumplimiento de los compromisos del Convenio Marco de Cooperación suscrito entre la Defensoría del Pueblo y el Consejo Nacional Electoral, la Defensoría del Pueblo participó en calidad de observadora del proceso electoral realizado en febrero de 2014. Es importante señalar que este proceso partió de las observaciones efectuadas al anterior proceso electoral, que tuvo lugar en 2013, donde se visibilizó la incorporación del voto de personas con discapacidad como un eje transversal de la denominada política pública del ejercicio de los derechos políticos en el país. Durante el proceso de 2014 también se puso énfasis en el ejercicio de otros derechos de la población relacionados con la igualdad y no discriminación.

La observación del proceso electoral de febrero de 2014 inició con la definición de los criterios a seguirse en el mismo, es decir se estableció el protocolo de observación, instrumento guía que explica a quien la realiza, el mecanismo a aplicar desde un enfoque de derechos, especialmente respecto de las personas con discapacidad y las personas privadas de la libertad.

En esta actividad de observación se visitaron 208 recintos electorales distribuidos en todas las provincias del país, excepto Galápagos, y once Centros de Privación de la Libertad ubicados en Quito, Guayaquil, Cuenca, Portoviejo y Santo Domingo de los Tsáchilas.

Los aspectos observados se circunscribieron a determinar : a) la existencia de acceso de transporte público a los recintos; b) las condiciones de las vías de acceso; c) la existencia de señalética que oriente a votantes de grupos de atención prioritaria; d) la disponibilidad de mesas de información; e) las rampas de acceso para personas con discapacidad; f) la mesa para voto asistido; g) la asistencia a la ciudadanía y a los miembros de las Juntas Receptoras del Voto por parte de coordinadores del CNE; h) la disponibilidad de papeletas Braille; i) la garantía del secreto al voto; j) el mobiliario necesario, k) la atención prioritaria a personas de grupos vulnerables; y, l) el discrimen

a personas por cualquier condición.

En el informe correspondiente, que recoge las anotaciones realizadas por los y las observadores, se concluyó que el proceso electoral llevado a cabo en el año 2014 experimentó un interesante avance en la garantía del derecho al voto de las personas con algún tipo de discapacidad y de las personas pertenecientes a diversos grupos que podrían ser sujetos de discriminación. Se constató que el CNE tomó medidas orientadas a cubrir las brechas de reconocimiento y trato diferenciado a estos sectores de la población. Sin embargo, en el informe se destacó también que aún persisten algunos vacíos u omisiones que, aunque en algunos casos representan mínimos porcentajes, es importante tomarlos en cuenta para mejorar la garantía del derecho al voto, con enfoque de derechos humanos, respecto de las personas con discapacidad y de otros grupos de atención prioritaria.

3.5 Desafíos

Según la Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacidades, a pesar de que las federaciones nacionales de personas con discapacidad trabajan en temas de formación y capacitación orientadas al fortalecimiento de las organizaciones, a la inserción laboral y a la exigibilidad de derechos; estas organizaciones han carecido de una coordinación y articulación con otras organizaciones e instituciones públicas y privadas que trabajan en el ámbito de la discapacidad; esto se evidencia en la escasa participación que han tenido en la gestión pública (CONADIS, 2013:75). Por otra parte, en estas organizaciones existe una escasa participación en la toma de decisiones de mujeres, niños, niñas y adolescentes con discapacidad. Asimismo, las políticas públicas existentes no visibilizan las demandas de las personas con discapacidad a nivel territorial (CONADIS, 2013:76).

En cuanto al Convenio Marco de Cooperación, la DPE realizó las siguientes recomendaciones al CNE: i) sensibilizar en materia de garantía de derechos a los equipos pertenecientes a las juntas receptoras del voto, y al personal de apoyo de los recintos, pues aún persiste un nivel de desconocimiento de lo que supone el trato diferenciado a las personas con discapacidad o de otros grupos de atención prioritaria; ii) planificar una campaña de sensibilización dirigida a las autoridades de educación, gobiernos locales en general, autoridades de centros educativos y personas propietarias de locales que albergan recintos electorales para implementar cambios arquitectónicos que faciliten la libre accesibilidad de personas con discapacidad a los edificios en los que funcionan los recintos electorales, tanto a nivel nacional como en el exterior; y, iii) mejorar la señalética con información más amigable y colocarla en todos los accesos de los recintos electorales pues las personas con discapacidad deben contar con información suficiente que les permita identificar el lugar donde votarán, especialmente cuando el recinto tiene más de una entrada para el público.

Referencias Bibliográficas

Tratados Internacionales

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (16 de diciembre de 1966).

Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. (27 de junio de 1989)

Convención para la Eliminación de todas la formas de Discriminación contra la Mujer. (18 de diciembre de 1979).

Legislación Nacional

Constitución de la República del Ecuador (2008, 20 de octubre). Registro Oficial, N° 449. De las personas y grupos de atención prioritaria, cap. tercero, art. 35.

Ecuador. Código de la Niñez y Adolescencia, (2003, 3 de enero). Registro Oficial N°. 737.

Ecuador. Codificación al Reglamento para la Participación Política de las Personas con Discapacidad, (2013, 18 de julio). Registro Oficial, Suplemento N°. 39.

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 Discapacidades, (2012, 25 de septiembre). Registro Oficial, Suplemento N°. 796.

Ecuador. Ley Orgánica de Educación Intercultural, (2011, 31 de marzo). Registro Oficial, Suplemento N°. 417.

Ecuador. Ley Orgánica de Educación Superior. (2010, 12 de octubre). Registro Oficial Suplento 642.

Ecuador. Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad, (2014, 7 de julio). Registro Oficial, Suplemento N°. 283.

Ecuador. Ley Orgánica de la Función Legislativa. (2009, 27 de julio). Registro Oficial Suplento 642.

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

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

Ecuador. Reglamento para el Funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales y Ciudadanas, (2013, 20 de junio). Registro Oficial, Suplemento N°. 19.

Ecuador. Reglamento del Concurso de Oposición y Méritos para la Selección y Designación de la Primera Autoridad de la Defensoría del Pueblo, (2011, 8 de julio). Registro Oficial N°. 487.

Textos

Ecuador. Consejo Nacional Electoral (2014) *Indicadores de Participación Política de la Mujer Ecuatoriana. Elecciones Seccionales 2014*. [en línea]. Disponible en: <http://es.slideshare.net/roxanasilvach/indicadores-de-participacin-politica-de-mujeres-en-elecciones-2014-ecuador> [Consulta: 05/02/2015]

Ecuador. Consejo Nacional de la Igualdad de Discapacidades (2013) *Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacidades 2013-2017*. Quito: CONADIS.

Ecuador. Defensoría del Pueblo. (2014). *Rendición de cuentas 2013*. Quito: DPE [en línea]. Disponible en: <http://repositorio.dpe.gob.ec:8080/handle/39000/75>

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>

OIT. Organización Internacional del Trabajo (2015) *La mujer en la gestión empresarial. Cobrando Impulso. Organización Internacional del Trabajo. Versión resumida en el Informe final*. Primera edición. Ginebra. Autor. [en línea]. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_335674.pdf [Consulta: 15/01/2015]

ONU Mujeres (2013) *La participación política de mujeres indígenas y afrodescendientes:*

Experiencias de Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Panamá, Santo Domingo. Autor. [en línea]. Disponible en:
http://issuu.com/onumujeresecuador/docs/libro_participacion_politica-web

Silva Chicaíza, R. (2014). *Democracia Inclusiva en el Ecuador 2014. Experiencias pioneras de participación Político-Electoral.* Quito: OrganizACCION Movimiento Ciudadano para la Democracia.

Páginas web

Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional. (30 de septiembre de 2014). *Consejos consultivos.* Recuperado el 15 de enero de 2015, de <http://www.igualdad.gob.ec/participacion/consejos-consultivos.html>

Corte Nacional de Justicia. (s.f.). *Corte Nacional de Justicia.* Recuperado el 19 de febrero de 2015, de <http://www.cortenacional.gob.ec/cnj/index.php/autoridades/item/118-autoridades>

Corte Constitucional. (s.f.). *Corte Constitucional.* Recuperado el 19 de febrero de 2015, de <https://www.corteconstitucional.gob.ec/index.php/quienes-somos/quienes-somos/juezas-y-jueces.html>