UTPL | Vinculación con la Sociedad

UTPL La Universidad Católica de Loja

Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
Universidad Técnica Particular de Loja



Revista de Ciencias Políticas

POLÍTICA Y POLÍTICAS

Volumen IV
2025

Formas de participación directa en la democracia Ecuatoriana a partir del año 2007: casos de consultas populares

Autora:

María Fernanda Idrobo Flores

Revisora:

Andrea Catalina Aguirre Bermeo

Agosto

2025

Loja-Ecuador

UNA PRODUCCIÓN ACADÉMICA DESDE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS

Tema: Formas de participación directa en la democracia Ecuatoriana a partir del año 2007: casos de consultas populares

Autora: María Fernanda Idrobo Flores

Revisora: Andrea Catalina Aguirre Bermeo

Presentación de la Revista

La revista académica-estudiantil Política y Políticas constituye un aporte valioso de los estudiantes de la Maestría en Ciencias Políticas con mención en Políticas Públicas de la UTPL, orientado a fortalecer el diálogo entre la academia, el ámbito profesional y la sociedad.

En esta cuarta edición, correspondiente al año 2025, invitamos a los lectores a explorar sus contenidos en formato digital. Los artículos aquí reunidos ofrecen análisis críticos y miradas innovadoras que buscan enriquecer el debate, fomentar la reflexión y aportar soluciones a los desafíos contemporáneos en el campo de la política y las políticas públicas.

Equipo Editor:

Nicole Valarezo / Coordinación.

Boris Ochoa / Coordinación

Docentes revisores:

Maleny Gabriela Reyes Conza

Jorge Alberto Maldonado Ordoñez

Silvana Esperanza Erazo Bustamante

Israel Patricio Celi Toledo

Boris Raúl Ochoa Ordóñez

Pablo José Castillo Álvarez

Janeth Patricia González Malla

Nicole Lilibeth Valarezo Conza

Andrea Catalina Aguirre Bermeo

Luis Oswaldo Ordoñez Pineda

Diagramación y diseño digital:

EDILOJA Cía. Ltda.

Telefax: 073701444 ext. 3062

San Cayetano Alto s/n

www.ediloja.com

edilojainfo@ediloja.com.ec

Loja-Ecuador

ISBN digital: 978-9942-47-452-0

Cuarta edición / 12 artículos /abril 2024 - febrero 2025.

Índice

1. Resumen 5

2. Palabras claves 5

3. Introducción 6

4. Desarrollo de contenidos 7

5. Resultados 20

6. Discusión 20

7. Conclusiones 21

8. Referencias 22

1. Resumen

El presente artículo de divulgación académica explora las formas de Participación directa en la Democracia Ecuatoriana a partir del año 2007: Casos de Consultas Populares, analizando su evolución, implementación y efectividad, a partir de la aprobación de la Constitución de Montecristi en 2008, dándole un enfoque constitucional. En este sentido, se destaca que Ecuador ha experimentado una serie de transformaciones que han promovido la inclusión de mecanismos participativos como referendos, consultas populares, plebiscitos y la iniciativa ciudadana.

De esta manera, en el estudio, se examina el impacto de estas herramientas en la toma de decisiones políticas, su contribución al fortalecimiento de la democracia y las percepciones ciudadanas sobre su eficacia, además, se evalúan los desafíos y oportunidades que, de manera puntual, las consultas populares han enfrentado en su aplicación, así como su influencia en la gobernabilidad y en la relación entre el Estado y la sociedad civil. La investigación se basa en un análisis cualitativo y cuantitativo de datos históricos, así como análisis de literatura y exploración de información tanto nacional como internacional, ofreciendo una visión comprensiva sobre el papel de la participación directa, haciendo mayor referencia a la consulta popular en el contexto democrático ecuatoriano contemporáneo.

2. *Palabras claves*

Democracia, consulta popular, participación.

3. Introducción

La participación ciudadana es la base fundamental de las denominadas como democracias modernas, y su evolución hace referencia a los cambios políticos, sociales y económicos de toda civilización o sociedad. En el caso de Ecuador, desde el año 2007, se ha presenciado una transformación real e importante en las formas de participación directa y semidirecta, llevando como prioridad un contexto de reformas constitucionales y políticas con iniciativa tomada a partir del gobierno del expresidente Rafel Correa con la Revolución Ciudadana, que notablemente se han visto influenciadas hasta la actualidad.

De esta manera, se toma en cuenta que el año 2007 marca un antes y después en la historia política ecuatoriana con la convocatoria o llamado al pueblo ecuatoriano de la necesidad de ejecutar una Asamblea Constituyente, la misma que redactó la nueva Carta Magna de 2008, esta introdujo mecanismos nuevos e innovadores para la participación ciudadana. Y, no solo consolidó la idea de una democracia participativa, sino que también motivó a herramientas concretas para que la ciudadanía se involucre activamente en la toma de decisiones públicas. Entre estos mecanismos destacan los referéndums, las consultas populares, las iniciativas legislativas ciudadanas y la revocatoria del mandato.

Acotando a lo anteriormente establecido, el presente artículo académico tiene como objetivo analizar las formas de Participación Directa en la Democracia Ecuatoriana a partir del año 2007: Casos de Consultas Populares, evaluando su implementación, efectividad y el impacto en el sistema político del país. A través de una revisión literaria y textual, el análisis de datos cualitativos mediante el estudio de uno de los casos más representativos en la historia política y constitucional del país, así como también, la aplicación de cuadro comparativo referente a las consultas populares en Ecuador.

De la misma manera, se busca proporcionar una explicación y comprensión profunda de cómo este mecanismo, ha contribuido a la democracia en Ecuador, se examinarán los desafíos y limitaciones que han surgido en el proceso, vinculado con el análisis que permitirá no solo valorar los logros alcanzados, sino también identificar áreas de mejora y ofrecer recomendaciones para el futuro.

La investigación está estructurada en segmentos subtitulados. El primer segmento proporciona un marco teórico sobre la participación ciudadana, su estructura, el contexto histórico, su importancia en las democracias modernas. El segundo, se enfoca

en los casos de consultas populares desde 2007, analizando las reformas y políticas clave que han influido en la participación ciudadana.

Y, finalmente el tercer segmento presenta el diseño metodológico de la investigación, detallando las técnicas de recolección y análisis de datos. El cuarto capítulo ofrece un análisis de los datos recopilados, seguido de una discusión de los resultados, esta tesis aspira a contribuir al entendimiento de la democracia participativa en Ecuador y ofrecer una base para futuras investigaciones y políticas que fortalezcan la participación ciudadana en el país.

4. Desarrollo de contenidos

Conceptualización de la participación ciudadana

La participación ciudadana se refiere a la intervención activa de la ciudadanía organizada en la toma de decisiones y el manejo de los recursos públicos, así como en otros asuntos que afectan sus vidas (Etecé, 2024). Así también se refleja en la capacidad de expresar decisiones que sean reconocidas por la sociedad y que impactan tanto la vida individual como la de la comunidad, la participación ciudadana fortalece la relación entre el Estado y la sociedad, asegurando que las políticas reflejen las necesidades y aspiraciones de la población.

De la misma manera, es la acción en la que todos los ciudadanos y ciudadanas del Ecuador se involucran en los procesos que realizan las autoridades en los distintos niveles de gobierno, en los proyectos que ejecutan, en manejo de los fondos públicos o en la lucha contra la impunidad y corrupción. Es principalmente un derecho, en forma individual y colectiva, de ser parte o incidir de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, también en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes (Consejo de Particiáción Ciudadana y Control Social, 2019).

Acorde a lo anterior, se puede resumir que la participación ciudadana es el proceso mediante el cual los individuos y grupos de la sociedad influyen y contribuyen en la toma de decisiones públicas y en la formulación de políticas que afectan sus vidas y comunidades. A través de diversas formas, como la consulta popular, que es el enfoque principal de referencia para que los ciudadanos ejerzan de manera real y concreta su derecho de participación e intervenir en los asuntos públicos, promoviendo la transparencia, la rendición de cuentas y la legitimidad democrática.

Conceptualización de Participación Directa

El adjetivo "participativa" aplicado a "democracia", supone que la participación ciudadana en procesos decisorios no es una condición necesaria ni suficiente de la existencia de un régimen democrático (Consejo de Gobierno de Régimen Especial, 2022). No obstante, en presencia de regímenes caracterizados por gobiernos electos a través del sufragio universal, libre, secreto e igualitario a través de procesos electorales recurrentes e íntegros, el atributo de la participación ciudadana supone una menor distancia entre el gobierno de los representantes y las preferencias de quienes los seleccionan para hablar y tomar decisiones en su nombre (Del Tronco, 2021).

Para Bovero (2002), hay dos formas de entender la democracia como poder (*krátos*) del pueblo (*demos*). En clave representativa, supone el gobierno de los más capacitados que toman decisiones en nombre del país. Sin embargo, una segunda acepción entiende a la democracia como el poder de la mayoría. En este sentido, la democracia participativa puede hacerse efectiva a través de mecanismos electorales o deliberativos. Implican que la ciudadanía acude a las urnas para decidir por opciones de políticas previamente diseñadas y presentadas.

Finalmente, en este sentido, los espacios deliberativos son diseñados para que ciudadanos/as, representantes de actores sociales y autoridades se involucren en procesos de diálogo y escucha para decidir entre todos, las mejores respuestas a los problemas públicos tomando en cuenta las diversas necesidades que se necesite en el entorno (Del Tronco, 2021).

Conceptualización De Consulta Popular

La consulta popular hace referencia al mecanismo de participación ciudadana que sirve para ejercer el derecho constitucional para votar en torno a temas de trascendencia nacional de manera que su voluntad, vinculante conforme dicte la ley, pueda incidir en el debate y las decisiones que adoptan los órganos representativos del Estado (Sistema de Información Legislativa, 2022)

De la misma manera, son consultas a la ciudadanía sobre temas relevantes, los mismos que pueden ser vinculantes o no, según la legislación de cada país. Todos los ciudadanos gozan de iniciativa popular para establecer propuestas de normas regionales, ordenanzas distritales, provinciales o cantonales, así como también resoluciones parroquiales, y su derogatoria de acuerdo con la norma nacional del Ecuador, tomando en cuenta principalmente la Constitución como Carta Magna.

De esta manera, es importante tomar en cuenta que las consultas populares son de suma importancia ya que empoderan a la ciudadanía al otorgarle una facultad directa en decisiones fundamentales para el país, lo que refuerza la soberanía popular como base democrática, de la misma manera, permite abordar temas de gran importancia de manera inclusiva, asegurando que las políticas y decisiones reflejen el respeto colectivo, en lugar de depender exclusivamente de representantes políticos (Aguirre, 2012).

De la misma manera, fomentan el debate público ya que, aumentan la legitimidad de las decisiones y fortalecen la confianza en las instituciones democráticas, al demostrar que la opinión de la ciudadanía es valorada y respetada en asuntos críticos para la sociedad (Velasco, 2020). Las consultas populares al ser mecanismos de participación ciudadana mediante los cuales se somete a votación directa de los ciudadanos una cuestión específica de interés público, se conoce su opinión o se decide sobre el asunto planteado (Maritan & Morffi, 2023).

- Consultas Vinculantes: Los resultados tienen carácter obligatorio para las autoridades y deben implementarse las decisiones adoptadas por los ciudadanos.

- Consultas No Vinculantes: Los resultados no son obligatorios, pero sirven como guía o recomendación para las autoridades al tomar decisiones.

- Consultas Nacionales: Involucran a toda la población de un país y suelen referirse a temas de gran importancia nacional.

- Consultas Locales: Se realizan en una región, municipio y tratan temas de interés local, como la implementación de proyectos de infraestructura o cambios en administración (Consejo Nacional Electoral, 2015).

En síntesis, el mecanismo de las consultas populares es un instrumento de participación ciudadana que permite a los individuos que forman parte de un Estado pronunciarse de manera directa sobre temas de interés público, los mismos que nacen a partir de los problemas sociales. En este análisis, a decir de Velasco (2020), se abordarán los estándares constitucionales y su relación con la teoría democrática, destacando los principios de participación, legitimidad, y representatividad.

En Ecuador, existe normativa que regula al proceso de las consultas populares, principalmente en la Constitución, reconoce a este mecanismo como fuente directa para la democracia. Según el artículo 104, las consultas pueden ser convocadas a nivel nacional, provincial, cantonal o parroquial, por iniciativa del presidente de la República, autoridades locales o la ciudadanía, siempre que se cumpla con los

requisitos de recolección de firmas equivalentes al 10% del padrón electoral. Y, es la Corte Constitucional la encargada de calificar previamente la constitucionalidad de las preguntas (Consejo Nacional Electoral, 2015).

Estándares Constitucionales

Los estándares constitucionales definen los principios y procedimientos que rigen las consultas populares dentro del marco normativo de un Estado, en este caso dentro de los cuáles el Ecuador tiene mayor incidencia y aplicación los caracterizados a continuación, sin embargo, existen situaciones dependiendo del gobierno de turno.

- Principio de Soberanía Popular: La mayoría de las Constituciones modernas, principalmente en Latinoamérica tienen como estándar principal que la soberanía reside en el pueblo a partir de que la ley es universal, y la consulta popular es una manifestación directa de esta soberanía, permitiendo a los ciudadanos participar activamente y poder tomar decisiones (Marshall, 2010).

- Procedimiento Reglamentario: Para garantizar su validez y legitimidad, las consultas populares suelen estar sometidas a procedimientos específicos. Estos pueden incluir la necesidad de una iniciativa formal (ciudadana, legislativa o ejecutiva), requisitos de participación y umbrales de votos necesarios para que el resultado sea vinculante (ACE Electoral, 2011).

- Limitaciones Constitucionales: De esta manera es que, Guerrero del Pozo & Yépez (2023) indican que, la Constitución también suele establecer limitaciones temáticas o materiales sobre los temas que pueden ser sometidos a consulta. Esto evita que se utilicen para violar derechos fundamentales o para decisiones que comprometan la estructura fundamental del Estado.

- Función Vinculante o Consultiva: En algunos contextos, los resultados de la consulta popular pueden ser vinculantes, es decir, obligatorios para el poder público, mientras que en otros pueden tener un carácter consultivo, siendo una herramienta para orientar decisiones sin fuerza obligatoria (Guerro, 2023).

La Constitución ecuatoriana garantiza el derecho a la participación ciudadana a través de la democracia directa, la misma que prevé varios mecanismos que permiten que el pueblo pueda intervenir en la administración del Estado. En ejercicio de la democracia directa, Ecuador ha celebrado ya actualmente tres consultas populares y un referendo sobre tres temas. Esta investigación pretende analizar la eficacia y la

efectividad que ha tenido el pronunciamiento popular reflejado en las urnas, todo esto a la luz del artículo de la Carta Magna (Morales, 2020).

Teoría Democrática y Consultas Populares

La democracia moderna es una condensación de elementos republicanos, liberales y como su nombre lo dice, democráticos que conforman una serie de instituciones políticas complejas. Sus orígenes se remontan al republicanismo clásico y la experiencia de las Repúblicas de la Edad Media y del Renacimiento, al liberalismo, y la construcción del gobierno representativo. En cada momento histórico, existen distintas corrientes que van imprimiendo nuevos temas a partir de las nuevas experiencias y de las nuevas interrogantes que buscan resolverse (Baños, 2006).

A pesar de la tradición de pensamiento de la democracia liberal, las democracias reales presentan problemas y que han llevado a una búsqueda constante por mejorarla y potenciar sus elementos democráticos. Entre las grandes deficiencias está la actuación de los partidos políticos que, sujetos a la dinámica de los intereses por sectores de la ciudadanía, han tenido una gran historia desde tiempos pasados para afectar desigualdades sociales profundas. Así, han quedado sin ser consideradas voces diversas, especialmente de los grupos marginados (Baños, 2006).

Estos problemas, sentidos con mayor intensidad en democracias de reciente establecimiento, han puesto de relieve que dejar la política únicamente a los partidos y a los representantes lleva a que los intereses de éstos se enquisten y se catalicen de espaldas a la sociedad. Por esta razón, desde los años sesenta presenciamos un debate alimentado por una multiplicidad de reflexiones teóricas que buscan democratizar aún más la democracia, así como encontrar elementos que corrijan sus deficiencias (Baños, 2006).

Casos Relevantes de Consultas Populares en Ecuador

Como es de conocimiento general, ha existido un gran impacto referente a los mecanismos de participación ciudadana principalmente en la directa, de manera puntual a partir del año 2007, las mismas que de una u otra manera, han permitido tener mayor participación de los ciudadanos y expresarse principalmente en las urnas mediante su voluntad en temas verdaderamente trascendentales, como reformas, políticas públicas, fortalecimiento de instituciones y demás , sin embargo, también ha generado controversias por su uso estratégico por parte de los gobiernos de turno (Peña, 2021).

Con lo anterior, es importante mencionar que, por parte del ejecutivo de turno, ha existido quienes han sido acusados de emplear las consultas para consolidar poder o legitimar agendas políticas. En el ámbito social, han incrementado el interés ciudadano en los procesos democráticos, aunque existe la duda sobre su eficacia y el respeto a los resultados ya que de manera real no son aplicados (Solarriaza, 2012). A lo largo de las últimas dos décadas, Ecuador ha implementado múltiples consultas populares que han tenido un impacto profundo en la vida política y social del país, siendo de los más representativos los siguientes.

Consulta Popular de 2011:

Como antecedente se toma en cuenta el alto índice delictivo a nivel nacional que provocó la reacción de varios sectores de la sociedad, quienes pedían mayor control de la situación al gobierno en vías del mejoramiento de la Policía Nacional, y una reestructuración al sistema judicial. El problema radicaba principalmente al excesivo uso de la prisión preventiva en casos penales, que generalmente terminan sin juicio, por lo tanto, los imputados salen en libertad al no tener sentencias, principalmente por la cantidad de procesos. Desde junio de 2010, el gobierno planteó la propuesta de realizar ciertos cambios al código penal, que no se pudieron concretar hasta diciembre de aquel año (Diario El Universo, 2010).

En esta consulta, Rafael Correa planteó diez preguntas sobre temas diversos, como la reestructuración de la justicia, la limitación de la posesión de medios de comunicación y la prohibición de los juegos de azar. La consulta fue aprobada por la mayoría de los votantes, y las reformas propuestas se implementaron, aunque algunas fueron controvertidas y consideradas por la oposición como un intento de concentración de poder (Muñoz, 2011).

El 7 de mayo de 2011 se llevó a cabo un referéndum-consulta popular en Ecuador, sobre las diez preguntas planteadas por el ex presidente de la República Rafael Correa. Las cinco primeras preguntas proponían enmiendas a la Constitución, por esta razón se trata de un referéndum. Las cinco restantes deciden asuntos de interés público y se enmarcan en lo que es una consulta popular. Derivado de diversas inconsistencias en los resultados obtenidos y expresados en las actas. (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011).

Cabe señalar que el pronunciamiento de la ciudadanía no tuvo la efectividad y la eficacia esperada. La falta de aplicación a pesar de los resultados reflejados en las urnas; todo esto, debido a la mencionada ambigüedad de la pregunta sometida a

consulta popular. Por otro lado, los funcionarios públicos de ciertos cantones en los que ganó el SI continuaron emitiendo disposiciones contrarias a la voluntad popular (Morales, 2020).

Consulta y Referéndum de 2018

La consulta popular del 2018 con el gobierno de ese entonces de Lenín Moreno, se llamó nuevamente a los ecuatorianos a las urnas, en donde la consulta trató temas enfocados en siete preguntas, las mismas que incluyeron temáticas como la eliminación de la reelección indefinida, temas institucionales referentes al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), un órgano clave en el proceso de designación de autoridades, temas de seguridad, entre otros. La consulta fue aprobada, marcando un giro en la política ecuatoriana (Brown, 2018).

De esta manera, por segunda ocasión, se acudió a las urnas para pronunciarse sobre temas relacionados con la protección de la naturaleza y vías jurídicas de poder. La primera pregunta versó sobre la prohibición de minería metálica bajo ciertas circunstancias; mientras que, la segunda pregunta, instó a que la ciudadanía se pronuncie respecto a la prohibición de la explotación petrolera en determinados casos. La iniciativa electoral, respecto a ambos temas sobre la protección a la naturaleza, provino de ex presidente de Ecuador Lenin Moreno.

En esta ocasión, la Corte Constitucional incumplió su deber de realizar un control previo dentro del plazo fijado por la ley a fin de determinar la constitucionalidad de las preguntas propuestas (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2009); consecuentemente, aplicando las reglas del silencio administrativo positivo, se produjo un dictamen de constitucionalidad tácito y estas preguntas fueron llevadas a las urnas tal como se plantearon en un inicio. Se procede al análisis de cada una de las dos preguntas (Morales, 2020).

El Referéndum Constitucional y Consulta Popular de Ecuador de 2018 fue un proceso electoral que se realizó el domingo 4 de febrero de 2018 en Ecuador para reformar la Constitución y consultar a la ciudadanía sobre temas de importancia nacional. La papeleta de votación constó de preguntas para que los votantes puedan aprobar o rechazar y la participación en la votación fue del 82.1% de la población. Cinco preguntas mediante Referéndum implicaban cambios concretos a la Constitución, y dos preguntas mediante Consulta Popular reformaban leyes actuales.

Según el Informe de la OEA realizado con posterioridad a la CP, el día de la votación: "El texto de los anexos se incluyó al dorso de la papeleta, y debido a la cantidad de

información que contenían se utilizó un tamaño de fuente pequeña, que en algunos casos dificultó la lectura." Este dato no es menor teniendo en cuenta además la complejidad y extensión de lo planteado en cada Anexo (Daney, 2020).

Consulta Popular de 2023

En agosto de 2023, Ecuador celebró una consulta popular simultáneamente con la primera vuelta de las elecciones presidenciales. La consulta incluyó preguntas sobre la continuación de la explotación petrolera en el Parque Nacional Yasuní y la minería en el Chocó Andino. En ambos casos, la ciudadanía votó en contra de continuar con estas actividades extractivas, una decisión en defensa del medio ambiente y los derechos de las comunidades locales.

Para pasar a validar la fortaleza y fin de las preguntas para Consulta Popular presentadas por el expresidente Lasso a la ciudadanía ecuatoriana, hay que hacer un análisis sobre la constitucionalidad o no de las preguntas, las mismas que nacen y han sido secundadas por sectores de línea ideológica del país.

Sin embargo, estas tienen falta de socialización popular, poco discutidas, analizadas por un sector, comunidad, o población, adoleciendo de la participación ciudadana, acotando que a simple vista se observa que no son un aporte a las necesidades insatisfechas poblacionales, tampoco es que, si se dieran como aprobadas, solucionarían problemas de fondo que han llevado a incrementar la decadencia gubernativa (Instituto de Ciencias Políticas UTEG, 2023).

La negativa a las reformas propuestas fue interpretada por analistas como un reflejo de la desconfianza hacia el sistema político en general y una manifestación del deseo de los ciudadanos por alternativas y liderazgos que respondan de mejor manera a las necesidades del país. La consulta popular del 2023 fue un evento importante en la vida política de Ecuador, que subrayó las complejidades de gobernabilidad y los desafíos de implementar reformas estructurales en un contexto de polarización y alta inseguridad (Muñoz, 2011).

Por otro lado, es importante mencionar que, las preguntas para impulsar una consulta popular en el gobierno de Guillermo Lasso fueron hechas públicas el 12 de septiembre. Aunque ya se conoce las preguntas que planteó el Ejecutivo, interviene aquí la Corte Constitucional la misma que debe de revisar si las preguntas son constitucionales o no y es así, que se llegó a la conclusión de que no pueden ser incluidas en la consulta popular.

Con lo anterior mencionado, la Corte Constitucional del Ecuador toma en consideración las preguntas planteadas y de esta manera, fueron excluidas debido a su naturaleza y por consecuente por los procedimientos que debían seguirse para su aprobación, el principal motivo fue la distinción entre reformas constitucionales y enmiendas, ya que en algunas preguntas se establecían cambios que afectaban la estructura fundamental del Estado y los derechos como garantías establecidas en la Constitución, siendo necesario un procedimiento estricto y riguroso referente a la aprobación mediante una Asamblea Constituyente (DICTAMEN No. 4-22-RC/22, 2022).

Otro aspecto importante, tuvo relación con el principio de unidad de materia, tomando en cuenta de que algunas preguntas no guardaban una conexión directa entre sí o con los temas centrales de la consulta, lo que podía generar disminución en la información a la ciudadanía y afectar el ejercicio del voto informado, rigiéndose puntualmente al tema del marco constitucional y los tratados internacionales de derechos humanos, principalmente. Sin embargo, en caso de que el trámite cumpla con el marco legal, el Consejo Nacional Electoral debió llamar a elecciones para votar en favor o en contra de las preguntas (Instituto de Ciencias Políticas UTEG, 2023).

Consulta Popular y Referéndum de Ecuador 2024

El referéndum constitucional y consulta popular de Ecuador de 2024 fue un proceso electoral que se realizó el domingo 21 de abril de 2024 para reformar la constitución y consultar a la ciudadanía sobre temas de importancia nacional. La consulta fue anunciada en enero de 2024 por el presidente Daniel Noboa. La papeleta de votación constó de once preguntas para que los votantes puedan aprobar o rechazar.

Debido a que este mecanismo de reforma constitucional está regido por el artículo 442 de la Constitución, después de esta aprobación en la Asamblea Nacional, es necesario que el Consejo Nacional Electoral convoque a referéndum aprobatorio máximo 45 días después de la aprobación legislativa. Por parte, del gobierno de Daniel Noboa y sectores afines al oficialismo, han realizado campaña a favor de Sí, por cuenta propia, sin atenerse a las regulaciones de la función electoral. Es así como gran parte de la campaña ha evocado la imagen del presidente, haciendo proselitismo incluso antes del periodo estipulado por el CNE (Soto, 2016).

Las preguntas de la Consulta Popular pueden abordan una amplia gama de temas, desde la reestructuración de instituciones gubernamentales hasta la adopción de políticas específicas. En el caso de Ecuador, las preguntas se centraron en 11 interrogantes, 5 enfocadas a los cambios en la Constitución de la República mediante referendo y 6 de carácter popular para la reforma de Leyes.

- La participación militar en el control de armas
- Aumento de penas para delitos relacionados con el crimen organizado
- Permitir que la fuerza pública use armamento decomisado a criminales
- La extradición de connacionales
- El reconocimiento del arbitraje internacional en disputas comerciales
- La implementación del trabajo por horas, entre otras propuestas.

Precisamente, con el objetivo de proporcionar una fundamentación teórica multidisciplinaria que permita comprender el tema desde diferentes perspectivas académicas como la ciencia política, el derecho, la sociología y la economía**.** Además, de generar conocimiento a través del intercambio de ideas, la revisión de evidencias y la formulación de conclusiones fundamentadas, la Universidad Técnica Particular de Loja y el Parlamento Andino realizaron un conversatorio que analizó la Consulta Popular 2024 bajo el título «Diálogo Democrático**»**, en el Centro de Convenciones de la UTPL.

Retos y Limitaciones

A pesar de los beneficios, existen críticas y retos dentro de la participación ciudadana y más aún para el uso de consultas populares, entre los más predominantes el populismo y manipulación, esto tomando en cuenta de que existe el riesgo de que las consultas sean utilizadas para propósitos populistas o para validar decisiones previamente tomadas, en lugar de ser verdaderas herramientas de participación ciudadana. En este sentido, es importante que los marcos constitucionales y el diseño de las consultas protejan la imparcialidad y eviten la manipulación de la opinión pública (Consejo de Gobierno de Régimen Especial, 2022).

Así también se ha evidenciado gran cantidad de desinformación y falta de debate, para que las consultas sean realmente democráticas. La desinformación puede llevar a decisiones que no reflejen un verdadero interés o comprensión de las implicaciones de la consulta, generando a su vez polarización y tensión social, ya que en algunos casos los temas propuestos pueden de una u otra manera fragmentar a la sociedad, generando tensiones entre diferentes grupos y debilitando la cohesión social. La teoría democrática sugiere que para evitar estos riesgos es importante que existan marcos de diálogo y espacios de deliberación previos a la consulta (Guerro, 2023).

Una vez que se ha definido a la consulta popular y se ha hecho hincapié en la importancia de la participación ciudadana en el Ecuador, se determina el alcance de este mecanismo de participación de acuerdo con la Constitución de 2008. En este sentido, la norma constitucional transcrita le da un amplio alcance a la consulta popular,

generalmente busca favorecer el ejercicio de los derechos de participación al establecer que se podrá consultar sobre "cualquier asunto". Con esto, los únicos límites claros son los asuntos tributarios y la organización político-administrativa del país, en el caso de las consultas promovidas por los gobiernos autónomos descentralizados y la ciudadanía (Guerro, 2023).

Caso de Ecuador en las Consultas Populares

Ecuador es un caso particularmente interesante para analizar el mecanismo de las consultas populares, ya que ha utilizado este instrumento en repetidas ocasiones a lo largo de su historia reciente y puntualizando a partir del año 2007, tanto a nivel nacional como local. Estas consultas han abarcado temas muy variados, desde reformas constitucionales y procedimientos ambientales hasta decisiones de carácter económico y social. En este análisis se abordarán casos destacados, así como sus implicaciones en el marco constitucional y en la teoría democrática.

En este sentido, desde 2007, a decir de Velasco (2020), las consultas populares en Ecuador han tenido un papel significativo en la representación tanto política como social del país, marcadas por la intención de democratizar la toma de decisiones y fortalecer la participación ciudadana.

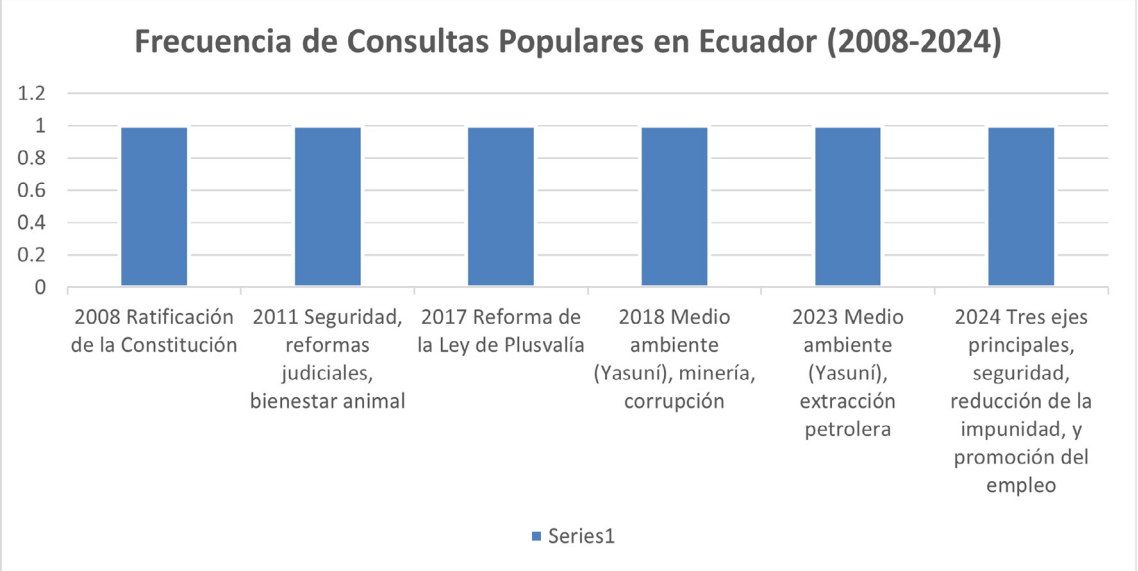
A su vez, es importante mencionar que una de las consultas más importantes para la historia del Ecuador, fue la realizada en el 2008, en la que se aprobó la Constitución de Monte Cristi, estableciendo puntos importantes en cuanto al antes y después de la realidad política y democrática del país, el marco, otorgando a la ciudadanía un rol activo en temas de interés nacional (Ramírez, 2020). Posteriormente, Ecuador ha utilizado este mecanismo para decidir sobre asuntos como la reestructuración de instituciones, reforma de leyes y políticas ambientales, y han generado debates sobre su uso como herramienta de gobernabilidad y la influencia del ejecutivo (Baños, 2006).

Es importante tomar en cuenta que Ecuador es el país latinoamericano que mayor inestabilidad política y social ha presentado, teniendo un registro de ser el país con mayor número de Constituciones, y mayor cambio de mandatos presidenciales, lo que ha causado una fragmentación y fragilidad notoria en el sistema político tanto interno como externo, por estos motivos, se ha considerado importante establecer mediante una gráfica analítica datos importantes de lo que representa a las consultas populares para de esta manera determinar los puntos clave sobre los mayores puntos de interés tanto por parte del ejecutivo como para la ciudadanía.

Tabla 1.

Frecuencia de Consultas Populares en Ecuador (2008-2024)

Año	Número de Consultas	Temas Principales
2008	1	Ratificación de la Constitución
2011	1	Seguridad, reformas judiciales, bienestar animal
2017	1	Reforma de la Ley de Plusvalía
2018	1	Medio ambiente (Yasuní), minería, corrupción
2023	1	Medio ambiente (Yasuní), extracción petrolera
2024	1	Tres ejes principales, seguridad, reducción de la impunidad, y promoción del empleo



Fuente: Elaboración propia, a partir de Consejo Nacional Electoral (CNE). (2023). Estadísticas de participación ciudadana en procesos electorales y consultas populares en Ecuador.

Desde la implementación de la Constitución de Montecristi en 2008, Ecuador ha realizado seis consultas populares, sin embargo, dentro del estudio del presente trabajo académico se ha tomado como eje central las cuatro más importantes, evidenciando un uso moderado de este mecanismo participativo. Estos procesos han estado estrechamente vinculados a momentos políticos clave, como la ratificación de la Constitución, reformas judiciales y decisiones ambientales significativas, lo que refleja su carácter estratégico.

De esta manera, es importante tomar en cuenta que los temas abordados han sido de manera primordial, relacionados con el medio ambiente en un porcentaje aproximadamente del 40% y, las reformas institucionales en un 35%, dejando en un

menor porcentaje los asuntos económicos 15%) y sociales 10%. Todo esto, propone una mayor atención en la temática limitada y pone en consideración la necesidad de diversificar los diversos temas para reflejar de manera equitativa las prioridades de la ciudadanía y fortalecer la democracia participativa.

Tabla 2.

Participación ciudadana en consultas populares

Año	Participación (%)	Total, de Votantes Habilitados	Observaciones
2008	64.0%	9 millones	Aprobación de la Constitución
2011	72.1%	10 millones	Alta participación impulsada por el Ejecutivo
2017	65.7%	11 millones	Reforma fiscal y urbanística
2018	74.8%	12 millones	Varios temas (medio ambiente, corrupción, minería)
2023	68.9%	13 millones	Focalización en temas ambientales
2024	70.3%	14 millones	Seguridad, justicia y empleo (iniciativa de Daniel Noboa)

Fuente: Elaboración propia, a partir de Consejo Nacional Electoral (CNE). (2023). Estadísticas de participación ciudadana en procesos electorales y consultas populares en Ecuador.

La participación ciudadana en las consultas populares en Ecuador entre 2008 y 2023 muestra cambios importantes, influidas por el contexto político, la relevancia de los temas y la movilización institucional. En el año 2008, el 64% de participación que mantuvo la ciudadanía hizo alusión a un interés moderado en la aprobación de la nueva Constitución, un evento importante en la historia democrática del país, sin embargo, tuvo un aumento en 2011, cuando la consulta promovida por el Ejecutivo alcanzó un 72.1%.

El año 2018 marcó el punto más alto de participación, con un 74.8%, debido a la diversidad de temas abordados, como la corrupción, el medio ambiente y la minería, que lograron captar el interés ciudadano, por otro lado, la consulta de 2023, centrada principalmente en temas ambientales, alcanzó un 68.9% de participación, destacando la relevancia constante de las cuestiones ecológicas en la opinión pública (Maritan & Morffi, 2023).

5. Resultados

Para los resultados del presente artículo de divulgación científica, se toma en cuenta los resultados obtenidos a partir de las varias consultas populares realizadas en Ecuador desde el año 2007, y de manera evidente, existen patrones significativos que toma en cuenta algo importante como es la participación ciudadana y como es la preferencia del electorado en temas de mayor o menor importancia. En términos generales, la mayoría de las consultas han obtenido respaldo popular, aunque con variaciones importantes en niveles de participación y aprobación.

En 2008, por ejemplo, se llevó a cabo una consulta que buscaba la aprobación de una nueva Constitución. En esa ocasión, más del 60% de los votantes apoyaron la propuesta, lo que demostró un respaldo importante a las reformas estructurales impulsadas por el gobierno de ese momento. Sin embargo, en consultas posteriores, como la de 2011, el apoyo fue más dividido. Algunas preguntas apenas superaron el 50% de aprobación, lo que dejó en evidencia una ciudadanía más crítica y mejor informada (Brown, 2018).

Por otro lado, en la consulta de 2018, el "Sí" ganó en la mayoría de las preguntas. Uno de los temas más destacados fue la eliminación de la reelección indefinida, que obtuvo más del 64% de apoyo. Este resultado reflejó un claro rechazo a la concentración de poder y un respaldo a la alternancia en el liderazgo político. La gente parecía más consciente de la importancia de diversificar la participación en los cargos públicos (Baños, 2006).

Ya en 2023, las consultas se centraron en temas como la extradición de ecuatorianos y nuevamente del Yasuní ITT. Estos temas despertaron un interés renovado en asuntos de seguridad y medio ambiente. De esta manera, los niveles de participación han variado considerablemente, con una tendencia hacia el aumento del ausentismo electoral en procesos consultivos. Esto sugiere la necesidad de fortalecer las campañas de información y motivación ciudadana para garantizar una participación efectiva y representativa.

6. Discusión

La discusión del tema actual de investigación nace del análisis de las consultas populares dentro de Ecuador a partir del año 2007, tomando en cuenta de que se ofrece varios puntos de interés para comprender las diversas metodologías y dinámicas acerca de la participación ciudadana, tomando en cuenta los antecedentes de la participación democrática directa.

Con esto, a partir de la Constitución del 2008, que toma en cuenta la participación ciudadana como un derecho y principio fundamental, se ha llevado a cabo muchos procesos que no solamente se han involucrado en el panorama político, social y económico del país, sino también en las diversas tensiones del poder principalmente del efectivo y la voluntad ciudadana (Sánchez, 2016).

Uno de los aspectos más relevantes de estos procesos es cómo las consultas populares han sido utilizadas en distintos contextos políticos para legitimar decisiones gubernamentales. La discusión de todo tema de participación ciudadana generalmente crece, cuando se utiliza una consulta para revertir algunas de las políticas instauradas por los anteriores gobiernos, generando una transición política significativa y evidenciando cómo las consultas populares pueden ser un mecanismo tanto de consolidación como de ruptura política.

A pesar de lo anteriormente mencionado, la aplicación de las consultas populares también ha causado varias críticas sobre si son o no efectivas, pero a su vez legítimas. En este sentido, en algunas ocasiones, se ha dudado del porqué de determinadas preguntas, tomando en cuenta que es urgente la efectividad de la imparcialidad frente a intereses individuales, principalmente del ejecutivo. Esto plantea dudas sobre si estas herramientas sean verdaderamente representativas y no simplemente mecanismos de validación política.

Finalmente, las consultas populares en Ecuador han demostrado ser una herramienta fundamental para la participación ciudadana, pero su eficacia depende de factores como la transparencia, la inclusión y el compromiso institucional para implementar sus resultados. Este período histórico ofrece lecciones importantes sobre cómo fortalecer la democracia directa y fomentar una participación más activa y consciente de la ciudadanía.

7. Conclusiones

Para concluir, se ha establecido tres ejes fundamentales. El primero, la consolidación de la participación directa como mecanismo democrático, tomando en cuenta que desde 2007, la democracia ecuatoriana ha experimentado un fortalecimiento de las formas de participación directa, especialmente a través de consultas populares. Permitiendo a la ciudadanía influir directamente en la toma de decisiones relacionados con los temas propuestos, consolidando la percepción de un sistema más inclusivo y participativo. Sin embargo, el uso frecuente de estos mecanismos también ha generado debates sobre su instrumentalización política y su impacto en la estabilidad institucional.

Por otro lado, lo que ha causado la legitimidad y gobernabilidad tomando en cuenta de que las consultas populares han servido como herramientas de legitimación de decisiones, reforzando o cuestionando la autoridad de los actores políticos en relación de los resultados. A pesar de que han sido utilizadas para abordar temas estructurales, como cambios constitucionales y políticas económicas, su recurrencia ha evidenciado algo de malestares entre la participación ciudadana y la gobernabilidad, especialmente cuando los resultados han sido reinterpretados por las instituciones del Estado.

Finalmente, los desafíos en la regulación y aplicación de las consultas populares, a pesar de su relevancia, la implementación en Ecuador ha enfrentado desafíos en términos de regulación, transparencia y cumplimiento de resultados. En algunos casos, la falta de claridad en los procedimientos y en la ejecución de los mandatos ciudadanos ha generado incertidumbre sobre la efectividad de estos mecanismos, evidenciando la necesidad de fortalecer marcos normativos que garanticen procesos más equitativos y una mayor incidencia real de la voluntad popular en la formulación de políticas públicas.

8. Referencias

ACE Electoral. (2011). Reglamento para el ejercicio de la democracia. *ACE Project*, 14.

Aguirre, J. (Marzo de 2012). *La participación ciudadana y las redes sociales.* Obtenido de Décimo Tercer Certamen de Ensayo Político, Universidad de Monterrey: https://portalanterior.ieepcnl.mx/educacion/certamen_ensayo/XIIICDEP_MH_Laparticipacion.pdf

Baños, J. (2006). Teorías de la democracia: debates actuales. *Andamios*, 19.

Brown, L. (02 de marzo de 2018). El referendo ecuatoriano divide a Lenín Moreno y Rafael Correa. *France 24*.

CEPAL. (s.f). *Participación ciudadana en la gestión pública*. Obtenido de https://comunidades.cepal.org/ilpes/es/grupos/discusion/participacion-ciudadana-en-la-gestion-publica#:~:text=Es%20un%20deber%20y%20un,is%20disabled%20in%20your%20browser.

Chavarría, S. (25 de Marzo de 2021). *Justificación de la Investigación*. Obtenido de https://gc.scalahed.com/recursos/files/r161r/w25566w/Justificacion.pdf

Consejo de Gobierno de Régimen Especial. (Marzo de 2022). Obtenido de Participación Ciudadana: https://www.gobiernogalapagos.gob.ec/participacion-ciudadana/

Consejo de Particiáción Ciudadana y Control Social. (25 de Agosto de 2019). *Concepto de Participación Ciudadana*. Obtenido de https://www.cpccs.gob.ec/2014/08/que-es-la-participacion-ciudadana-en-la-gestion-de-lo-publico/

Consejo Nacional Electoral. (2015). *Concurso Público fase de Oposición, para seleccionar a las Consejeras y Consejeros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.* Quito: CNE. Obtenido de https://www.gob.ec/sri/tramites/consultas-formales-vinculantes-novinculantes-regimen-juridico-tributario

Consejo Nacional Electoral. (14 de Mayo de 2015). *Secretaría General*. Obtenido de https://www.cne.gob.ec/wp-content/uploads/2018/11/reglamento_ejercicio_democracia_directa.pdf

Daney, B. (2020). La consulta popular de Ecuador (2018) y el proceso dislocatorio de Alianza PAIS. *TESEOPRESS*, 25.

Del Tronco, J. (02 de Julio de 2021). *Democracia participativa*. Obtenido de https://prontuario-democracia.sociales.unam.mx/democracia-participativa/

Diario El Universo. (15 de Diciembre de 2010). Reformas a la Carta Magna sí irán a la Corte Constitucional. *El Universo*, págs. https://www.eluniverso.com/2010/12/15/1/1355/reformas-carta-magna-iran-corte-constitucional.html.

DICTAMEN No. 4-22-RC/22, CASO No. 4-22-RC (Corte Constitucional del Ecuador 12 de Octubre de 2022).

Etecé. (10 de Junio de 2024). *Participación Ciudadana*. Obtenido de https://concepto.de/participacion-ciudadana/.

Guerro, F. (2023). Los límites materiales de la consulta popular en el Ecuador. *USFQ Law Review*, 24.

Instituto de Ciencias Políticas UTEG. (15 de Marzo de 2023). *ANÁLISIS TÉCNICO DE LA CONSULTA POPULAR 2023*. Quito, Ecuador: UTEG.

Jahncke, J., & Mendoza, R. (17 de Septiembre de 2007). *Derecho a la Participación y a la Consulta Previa en Latinoamérica*. Obtenido de https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/2A9B0CD52A34BB05052578EF00767C47/$FILE/7_LIBRO-CONSULTA_PREVIA.pdf

Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. (22 de Octubre de 2009). R.O. supl. 52. Quito.

Maritan, G., & Morffi, C. (2023). La participación ciudadana: fundamento esencial de la democracia en Ecuador. *Revista de Ciencias Sociales*, 56.

Marshall, P. (2010). La soberanía popular como fundamento del orden estatal y como principio constitucional. *Revista de Derecho (Valparaiso)*, 15.

Morales, V. (2020). Consultas populares y referendos constitucionales sobre la protección a la naturaleza: la eficacia de la democracia directa en Ecuador. *Democracias*, 115.

Muñoz, F. (2011). Balance Político - Consulta Popular. *Análisis Político* , 19.

Organización de los Estados Americanos. (2011). Desigualdad e Inclusión Social en las Américas. San José de Costa Rica: FLACSO.

Peña, D. (2021). Movimientos sociales en la era de las redes sociales. *Estudios de Filosofía, 19*, 4. doi:https://doi.org/10.18800/estudiosdefilosofia.202101.007

Ramírez, R. (2020). *La Consulta Popular Convocada desde la ciudadanía.* Obtenido de Universidad de Cuenca: https://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/23021/1/Monograf%C3%ADa.pdf

Sánchez, A. (12 de Noviembre de 2016). *Problemas de Técnica Legislativa en la Regulación de Contratación Pública en el Ecuador*. Obtenido de https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/5145/6/T2016-MDCP-Sanchez-Problemas.pdf.txt

Sistema de Información Legislativa. (15 de Diciembre de 2022). *Gobernación de México*. Obtenido de http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=252

Solarriaza, R. (Octubre de 2012). *El desafío de la participación ciudadana en el Estado Democrático de Derecho.* Obtenido de https://www.corteidh.or.cr/tablas/31001.pdf

Soto, F. (Julio de 2016). *La regulación del referendúm de especial trascendencia en perspectiva comparada* . Obtenido de https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002016000100009

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2011). Ecuador: referéndum - consulta popular 2011 . *Centro de Capacitación Judicial Electoral*, 03.

UTPL. (17 de Abril de 2024). *Expertos analizan la Consulta Popular 2024 en conversatorio democrático en Loja*. Obtenido de https://noticias.utpl.edu.ec/expertos-analizan-la-consulta-popular-2024-en-conversatorio-democratico-en-loja-0

Velasco, S. (2020). Ciudadanía versus Ejecutivo: el uso de la consulta popular en Ecuador. *Democracias*, 17.

REVISTA
POLÍTICA Y POLÍTICAS