

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Derecho**

Maestría Profesional en Derecho Constitucional

**Análisis de la institucionalización de la participación ciudadana a través de la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y contraste con su facultad de rendición de cuentas**

María Alejandra Gavilanes Sánchez

Tutor: Marco Tulio Navas Alvear

Quito, 2021





## **Cláusula de cesión de derecho de publicación**

Yo, María Alejandra Gavilanes Sánchez, autora de la tesis intitulada “Análisis de la institucionalización de la participación ciudadana a través de la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en contraste con su facultad de Rendición de Cuentas”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Derecho Constitucional en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

28 de junio de 2021

Firma: \_\_\_\_\_



## Resumen

Con relación a los derechos de participación ciudadana y control social fomentados por la Función de Transparencia y Control Social, esta tesis propone examinar el mecanismo de rendición de cuentas como facultad del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, a fin de establecer la eficacia de este organismo como articulador entre la ciudadanía y sus representantes. El análisis se enfoca en la democracia participativa que contempla nuestra Constitución, así como las consecuencias que ha tenido su institucionalización. Por medio de una investigación histórica, descriptiva y argumentativa, se realiza un análisis cualitativo y cuantitativo del modelo de democracia propuesto por la Constitución de 2008 y en contraste con su mecanismo de rendición de cuentas en la experiencia ecuatoriana. El estudio analiza la situación actual del Consejo de Participación Ciudadana, y la importancia de una sociedad activa en las relaciones público-político; para el efecto, se hace referencia a otros países de la región. Se concluye que el modelo de democracia participativa propuesta, mediante el cual se busca institucionalizar la participación ciudadana está aún en desarrollo, en medio de un escenario complejo de desconfianza social e ineficiencia institucional. Sin embargo, se aclara que el mecanismo de rendición de cuentas resulta una innovación en cuanto al control social, y el mismo ha tenido un incremento sobre su cumplimiento desde su vigencia. Por eso, finalmente, se realizan algunas propuestas a fin de otorgar mayor credibilidad, sostenibilidad y eficacia al modelo propuesto.

Palabras clave: democracia, soberanía, ciudadanía, lucha contra la corrupción, fiscalización, transparencia



## **Agradecimientos**

A Dios, por permitirme cumplir con este objetivo; a mis padres por su constante apoyo; a Esteban, por ser mi compañero de vida; a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, por una experiencia enriquecedora e inolvidable; y a mi director de tesis, doctor Marco Navas Alvear, por su guía y acompañamiento.



## Tabla de contenidos

Tablas y gráficos.....	11
Introducción.....	13
Capítulo primero: Enfoque actual de la participación ciudadana en el Ecuador a partir de la vigencia de la Constitución de 2008.....	15
1. Participación ciudadana y Estado.....	15
1.1. Antecedentes históricos de la participación ciudadana en Ecuador.....	15
1.1.2 Contexto y diseño de la participación ciudadana en la Constitución de 2008 .	29
1.1.3 Objetivos institucionales y constitucionales de la participación ciudadana en la Constitución de 2008.....	37
1.1.4 Esquema y diseño del derecho de participación en Colombia, México y Bolivia.....	42
1.2 Función de Transparencia y Control Social.....	46
1.2.1 Integración de la quinta función del Estado conforme lo dispuesto por la Constitución de 2008.....	46
1.2.2 Atribuciones y competencias de la Función de Transparencia y Control Social.....	51
1.2.3 Composición y diseño estructural de la Función de Transparencia y Control Social.....	54
1.3 Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.....	57
1.3.1 Deberes y atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.....	57
1.3.2 Mecanismos de rendición de cuentas establecidos por el CPCCS.....	64
1.3.3 Retos y barreras de actuación del actual Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.....	67
Capítulo segundo: Procesos de control social en el Ecuador a través del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y la Rendición de Cuentas.....	71
1. Derecho a fiscalizar los actos del poder público ejercido por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, a través de su facultad de rendición de cuentas.....	71
2. Normativa relativa al Control Social y la Rendición de Cuentas ejecutada por intermedio del CPPCS.....	81

3. Evaluación de las Rendiciones de Cuentas efectuadas desde la vigencia de la Constitución de 2008 por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social..	91
4. Obstáculos para el ejercicio de la rendición de cuentas conforme lo dispone la Constitución de 2008 por intermedio del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social .....	100
Conclusiones.....	104
Bibliografía.....	106
Anexos.....	116
Anexo 1: Información y datos asociados a la Rendición de Cuentas .....	116

## Tablas y gráficos

Tabla 1. Principios constitucionales que rigen la Participación Ciudadana .....	37
Tabla 2. Rendición de cuentas .....	62
Tabla 3. Rendición de cuentas año 2010 – Alcance nacional .....	93
Tabla 4. Rendición de cuentas año 2012 – Alcance nacional .....	93
Tabla 5. Rendición de cuentas año 2014 – Alcance nacional .....	95
Tabla 6. Rendición de cuentas año 2016 – Alcance nacional .....	96
Tabla 7. Rendición de cuentas año 2018 – Alcance nacional .....	96
Tabla 8. Derecho a la participación ciudadana.....	116
Tabla 9. Denuncias y quejas .....	117
Tabla 10. Número de cumplidos e incumplidos desde el periodo 2013 al 2018.....	117
Gráfico 1. Número de cumplidos e incumplidos desde el período 2013 a 2018.....	117



## Introducción

El artículo primero de la Constitución del Ecuador, dispone que “La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución [...]”. Lo expuesto, evidencia un cambio fundamental en la estructura actual del modelo de Estado principalmente por el rol que se otorga a la participación ciudadana, Como respuesta a una demanda histórica de diversos actores sociales a lo largo de la historia del país, se fundamentó la creación de la Función de Transparencia y Control Social (en adelante, FTCS), a través de la cual, se busca institucionalizar los mecanismos de participación y control social previstos, y se configura al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (en adelante, CPCCS) como el ente articulador entre la ciudadanía y el Estado, a través del cual, se impulsa esta participación y se promueve el control de la gestión pública.

Desde la vigencia de esta nueva institucionalidad, se ha evidenciado la falta de confianza y legitimidad que ha generado en el pueblo este organismo, el cual ha sido centro de diversos cuestionamientos relacionados con su falta de autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones. Bajo estos parámetros, se ha restado importancia al ejercicio de los derechos de participación ciudadana y la ejecución de los mecanismos de control social previstos, no obstante, mediante esta investigación propongo cuestionarnos acerca del verdadero rol que ejerce esta entidad, y propongo analizar desde su creación la aplicación y cumplimiento del mecanismo de rendición de cuentas, a fin de verificar si su resultado es eficaz. A la par, se aporta con algunas apreciaciones con respecto a las barreras que enfrenta el actual CPCCS a fin de fortalecer su estructura e institucionalidad y evitar que su eliminación constituya un retroceso con relación al reconocimiento de derechos.

El objetivo primordial de esta investigación es ir más allá del estereotipo de este organismo como un ente de manipulación política y centrarme en el estudio de su mecanismo de control como es la rendición de cuentas y como su fortalecimiento y cumplimiento consolida una democracia participativa con ciudadanos activos en su rol de fiscalización, bajo esta línea, propongo analizar el derecho a fiscalizar los actos del poder público, a través de la facultad que ejerce el CPCCS y su vigencia a partir del año 2008.

De esta manera, la presente investigación analiza de forma cuantitativa y cualitativa la implementación y cumplimiento del mecanismo de rendición de cuentas, a

fin de establecer si el mismo ha resultado eficaz desde su implementación, como una herramienta para transparentar la función pública y estrechar la relación entre ciudadano y estado, en igual sentido, utilizaré el método dogmático y crítico-descriptivo.

Para el efecto, la presente tesis se ha desarrollado a partir de dos capítulos. En el primero, se aborda de manera general una reseña histórica de la participación ciudadana en el Ecuador, desde el año 1979 a fin de exponer la importancia de las demandas sociales históricas que fomentaron e incentivaron la institucionalización de la participación ciudadana en el Ecuador a través de la creación de la quinta función del Estado, a la par se analiza el diseño institucional que rige el ejercicio de la participación ciudadana en la Constitución de 2008, para lo cual se analiza el esquema actual, principios y objetivos que la rigen y a modo de ejemplo se menciona el régimen vigente en otros países como: Colombia, México y Bolivia. Así también, se exponen los retos y barreras que presenta la FTCCS desde su creación en el sistema ecuatoriano. Con ello principalmente se busca entender la importancia de la participación ciudadana como un derecho constituyente que, comprende un elemento esencial en la democracia participativa propuesta.

En el segundo capítulo, se analiza la importancia del control social como un mecanismo de ejercicio del derecho de participación ciudadana y de los ciudadanos en el rol de fiscalización, en contraste con la facultad que ejerce el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en la rendición de cuentas. Para lo cual se evalúa su eficacia en el sistema de participación ciudadana institucional propuesto desde el año 2008, citando datos y cifras de su cumplimiento, así también se realiza un análisis anual de los informes de rendición de cuentas presentados por diversas entidades y autoridades de elección popular. Con estos elementos, se busca ratificar la importancia de la creación y sostenibilidad del mecanismo de rendición de cuentas y su ejecución por parte del CPCCS, a fin de garantizar su cumplimiento como un medio idóneo y necesario para la protección del derecho de participación conforme lo ha previsto la Constitución vigente.

De esta manera, una vez analizado el mecanismo de rendición de cuentas se evidencia que existe un crecimiento notable con relación a su cumplimiento, por parte de diversas instituciones y autoridades obligadas a cumplir con la presentación del mismo. Por ello, como conclusión se verificó que el mecanismo es efectivo respecto a su cumplimiento, reconociendo que su contenido es ineficiente y que existen barreras que romper y prácticas que se deben mejorar en su presentación.

## Capítulo primero

# Enfoque actual de la participación ciudadana en el Ecuador a partir de la vigencia de la Constitución de 2008

## 1. Participación ciudadana y Estado

### 1.1. Antecedentes históricos de la participación ciudadana en Ecuador

La Constitución Política de la República del Ecuador vigente<sup>1</sup> planteó una nueva concepción en cuanto al concepto de participación ciudadana, en la cual la democracia directa se construyó de forma paralela con las instancias activas de representación democrática.<sup>2</sup> Es decir que, el constituyente buscó ir más allá de una participación que se limite a unas elecciones populares y amplió este concepto reconociendo en el primer artículo que: “La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas [...]”.

Desde la vigencia de la Constitución, se bautizaron los “derechos políticos” como “derechos de participación”,<sup>3</sup> los cuales se ejercen de una manera mixta, es decir a través de mecanismos de democracia representativa, directa y comunitaria, otorgando igualdad a los actos derivados de las instituciones de la democracia representativa y aquellos que provienen de la participación directa.

Al respecto, considero fundamental analizar los conflictos que históricamente se han presentado con relación a la representación política y a la participación social en el Ecuador, a fin de analizar el diseño institucional propuesto por nuestro constituyente, ya que, en la actualidad, se evidencia la introducción de diversos mecanismos participativos

---

<sup>1</sup> Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

<sup>2</sup> *Ibíd.*

<sup>3</sup> *Ibíd.*, art. 61. Históricamente, los derechos políticos se limitaban al “elegir y ser elegidos”, sin embargo, a partir de la vigencia de la Constitución de 2008, este reconocimiento se amplía y se reconoce: “1. Elegir y ser elegidos, 2. participar en los asuntos de interés público, 3. presentar proyectos de iniciativa popular normativa, 4. ser consultados, 5. fiscalizar actos del poder público, 6. revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular, 7 desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades y en un sistema de selección y designación transparente [...], 8. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten [...]”.

en una estructura de representación mixta, la cual da inicio a una gobernanza participativa con la interacción de diferentes actores sociales.<sup>4</sup>

De esta manera, con la Constitución del año 2008 se implementaron los cimientos legales para la institucionalización de la participación, categorizándola como un derecho que debía ser garantizado por el Estado, en este sentido, en palabras de Marco Navas Alvear,<sup>5</sup> en el artículo 95 de la carta magna se reconoce a la participación ciudadana como un derecho constituyente, ya que con este reconocimiento se otorgó una voz activa a los ciudadanos; y, se nos posiciona como partícipes en este proceso de toma de decisiones y control, puesto que, el Estado pasa a ser gestionado por redes públicas que contemplan a la sociedad civil de, dando lugar a que, la ciudadanía pueda fiscalizar a través de mecanismos como la rendición de cuentas.

Para el efecto, se crean espacios e instituciones que son una innovación en este proyecto democrático participativo, no obstante, es primordial señalar que la inclusión propuesta, no se puede limitar al establecimiento de instrumentos legales, al contrario, se busca fomentar el ejercicio de este derecho a fin de que se reconozca como un principio social y un deber estatal.

En este sentido, para Franklin Ramírez Gallegos la probabilidad de establecer esta individualidad se resuelve con la creación de una autonomía social por medio de una participación efectiva en diversos espacios públicos, en este sentido el autor sostiene que, la participación política resulta inherente a lo humano y lo constituye como tal.<sup>6</sup> Dentro de este contexto, la participación ha constituido una parte sustancial en los procesos de consolidación democrática ecuatoriana, ya que promueve la intervención de los ciudadanos en espacios y mecanismos de conocimiento, decisión y control respecto de la materialización de los intereses de una comunidad social en la política, de este modo, se

---

<sup>4</sup> Daniela Orrantia Parra, “Análisis crítico de la planificación participativa en la elaboración del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017” (tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, 2015), 48, <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4890/1/T1900-MELA-Orrantia-Analisis.pdf>.

<sup>5</sup> Ecuador, *Constitución de la República*, art. 85, establece que: “3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos. En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación [...]”. Bajo estos parámetros, entendemos que se hace mención a un derecho fundante, a partir del cual se ordena una sociedad históricamente, conforme lo reconocen los autores: Albert Noguera Fernández y Marco Navas Alvear, *Los nuevos derechos de participación ¿Derechos constituyentes o constitucionales?* (Valencia: Editorial Tirant Lo Blanch, 2016), 32.

<sup>6</sup> Mario Unda y Franklin Ramírez, *Participación ciudadana y presupuesto participativo* (Quito: Centro de investigaciones Programa PANA, 2000), 5-35, <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/55080.pdf>.

apunta hacia la construcción de una ciudadanía empoderada en la afirmación de sus derechos y en el involucramiento de los asuntos públicos, otorgando legitimidad a un sistema de gobierno, y evitando la corrupción.<sup>7</sup>

De esta manera, nuestra Constitución instituye una multiplicidad de espacios e instancias para la integración, principalmente con la creación de una nueva función estatal que reconozca, lidere a la participación ciudadana y el control social, la cual se fundamentó principalmente en la necesidad histórica que existía de fortalecer el vínculo entre la ciudadanía y el Estado. Es así que, sobre esta base se materializó la creación de la denominada “FTCS” o “Quinto Poder”, la cual institucionaliza este conjunto de iniciativas de organización, participación y control, con el fin de asegurar la intervención ciudadana en los asuntos de interés público.<sup>8</sup>

La FTCS se encuentra liderada por el CPCCS,<sup>9</sup> este organismo a través de sus funciones y competencias, otorga un cambio de perspectiva en la relativo a la democracia representativa, en este sentido, se avanza y se propone una democracia participativa directa.<sup>10</sup> Este cambio se origina, principalmente en la crítica histórica que ha existido a las instituciones tradicionales de representación política.<sup>11</sup>

En el Ecuador la crisis de representación política se ha manifestado en una valoración negativa hacia los partidos políticos y a la política en general, cabe señalar que, en las democracias latinoamericanas, subsiste un apoyo mayoritario a los valores e instituciones democráticas, aunque existe un gran incremento en la desconfianza con respecto de las instituciones que traducen estos valores.<sup>12</sup> Pese a aquello, la representación, constituye un elemento legitimador de los gobiernos llamados

<sup>7</sup> Franklin Ramírez Gallegos, *Participación de la Sociedad civil en Ecuador 2008-2018: Diseños institucionales, conflicto y participación popular en la política pública* (Quito: Vínculo Unidades y Sociedad UNOS, 2018), 14-80, <http://www.unos.ec/wp-content/uploads/2019/03/estudio-participaci%C3%93n-de-la-sociedad-civil-en-ecuador.pdf>

<sup>8</sup> Ecuador, *Constitución de la República*, art. 204. En su segundo inciso prevé que: “la Función de Transparencia y Control Social promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sector público [...], para que las realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentará e incentivará la participación ciudadana; protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y prevendrá y combatirá la corrupción”.

<sup>9</sup> *Ibid.*, art. 207, “El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsará y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público, y designará a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley [...]”.

<sup>10</sup> Simón Pachano, “Participación ciudadana, control social y rendición de cuentas”, *Revista Podium Universidad Espíritu Santo* (2009): 55-67.

<sup>11</sup> Históricamente, se ha mantenido en el Ecuador como instituciones de representación política a los partidos políticos, los cuales ejercían su representación a través del Congreso Nacional.

<sup>12</sup> Soledad Stoessel, “Seminario Participación, Organizaciones Sociales y democracia” (ponencia, Seminario Participación, Organizaciones Sociales y Democracia, Quito, 24 y 25 de octubre de 2018), <http://www.unos.ec/wp-content/uploads/2019/03/seminario-participaci%C3%93nosc-y-democracia.pdf>.

democráticos, ya que es el pueblo quien elige un representante para darle un mandato gobernado por normas, por esta razón, la mayoría de democracias son representativas, sin embargo, se reconocen las quejas a este tipo de democracia, y se explica que: “se provoca un distanciamiento, en el número de electores y la sobrecarga de asuntos que tienen sus representantes, a esto se suma, la elección de malos representantes [...]”.<sup>13</sup> Por esta razón y con el fin de superar estas limitaciones, nuestro constituyente plantea un nuevo modelo democrático, centrado en la participación directa; y, reconociendo que el ejercicio ciudadano va mucho más allá del acto electoral.

Juan Abal Medina sostiene que, la crisis del modelo electoral puede ser superada con el fomento de la participación, un adecuado control ciudadano y el reforzamiento de los instrumentos de control electoral;<sup>14</sup> así también, sugiere la creación de mecanismos de participación, accountability social y fomento al autogobierno. Por su parte, el autor Miguel González, refiere que la participación y la representación no son excluyentes, por el contrario, se encuentran ligadas, toda vez que, en una democracia existen tres aspectos centrales: “a. Participación directa y/o semidirecta de sus ciudadanos; b. Presencia de entidades públicas representativas; y, c. Separación e independencia de poderes”.<sup>15</sup>

Por otro lado, Guillermo O’Donnell desarrolla el concepto de democracia delegativa,<sup>16</sup> en la cual existe un marcado dominio el componente “mayoritario” expresado en elecciones, este sistema, se caracteriza por una ausencia de la rendición de cuentas horizontal.<sup>17</sup> Andrés Mejía Acosta<sup>18</sup> advierte que en Ecuador el gobierno de Rafael Correa representó una versión elaborada y argumentada de este concepto, y desarrolla tres características típicas de este tipo de democracia: 1) Un esfuerzo por

---

<sup>13</sup> Liliana Ivanonva Córdova Báez, “Consejo de Regulación: Espejo de una contienda” (tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador, 2016), 18, <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/10199/2/tflacso-2016licb.pdf>.

<sup>14</sup> Mariana Prats, “Participación y control ciudadanos. El funcionamiento de los mecanismos institucionales electorales y societales de accountability en la Argentina”, *Revista POSTData* 16, n.º 1 (2011): 127, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=52235605007>.

<sup>15</sup> Miguel González Marregot, “La participación ciudadana como alternativa de gobierno”, *Revista PADH de Universidad Andina Simón Bolívar: Aportes Andino*, n.º 14 (2005): 1-4. <http://hdl.handle.net/10644/762>.

<sup>16</sup> Guillermo O’Donnell, “Revisando la democracia delegativa”, *Revista Casa del Tiempo*, n.º 31 (2010): 2-8, [http://www.uam.mx/difusion/casadeltiempo/31\\_iv\\_may\\_2010/casa\\_del\\_tiempo\\_eiv\\_num31\\_02\\_08.pdf](http://www.uam.mx/difusion/casadeltiempo/31_iv_may_2010/casa_del_tiempo_eiv_num31_02_08.pdf).

<sup>17</sup> Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, *Reajuste al modelo institucional de rendición de cuentas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados* (Quito: Flacso Ecuador Programa Fortalecimiento del Buen Gobierno, 2017), 18, <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/150642-opac>. Se reconoce una rendición de cuentas horizontal “por la cual, un organismo del Estado controla al otro, sin ningún tipo de participación ciudadana, es decir, el carácter elitista, delegativo e institucional de los controles de la gestión pública, excluía a la ciudadanía.”

<sup>18</sup> Andrés Mejía Acosta, *¿Revolución o delegación ciudadana? Democracia, gobierno y rendición de cuentas en Ecuador* (Buenos Aires: Prometeo Libros, 2011), 1-7.

mantener una conexión permanente con su electorado para derivar legitimidad, en este discurso la rendición directa de cuentas del presidente a la ciudadanía planta las semillas que permiten al Ejecutivo una interpretación discrecional y no sancionada del mandato electoral;<sup>19</sup> 2) Usa el mandato electoral para reconfigurar las instituciones políticas que le permitan mantener su proyecto político al margen de una rendición horizontal de cuentas; y 3) Uso directo de los recursos del Estado para confirmar que el gobierno y el Estado son parte de un mismo proyecto. Dentro de este modelo, se afectaría el respeto y la protección a las libertades individuales por los designios de la mayoría, por ello que, para O'Donnell la democracia delegativa se construye sobre un fundamento de legitimidad electoral, pero favorece el fortalecimiento del Poder Ejecutivo.

Ahora bien, en Ecuador ha existido mucha desconfianza con respecto al modelo democrático propuesto, y es que basta con revisar las luchas históricas de diversos actores en la historia republicana desde todas las esferas sociales quienes han levantado su voz en rechazo a un sistema político poco representativo. En nuestra historia a partir del año 1979<sup>20</sup> se cimentaron las bases de lo que sería un Estado democrático, bajo el slogan de ser una democracia representativa, no obstante, el manejo estatal estaba condicionado a los intereses del mercado, y esto ocasionó que se desarrolle un sistema de partidos políticos débiles, lo que permitió que sean las élites políticas y económicas quienes tomen las decisiones.

En evidencia a esta limitada representación, nacieron en nuestro país la mayoría de Organizaciones No Gubernamentales con el fin de cubrir las falencias de un Estado ausente, débil y manipulable por los grupos de poder. En igual forma, en este período nació una de las organizaciones sociales más destacada: Movimiento Indígena Ecuatoriano (en adelante, MIE), el cual se involucró activamente en los procesos políticos de la década de los años noventa.<sup>21</sup>

De acuerdo con Manuel Chiriboga: “ha sido en respuesta a las reformas modernistas del Estado promovidas por la dictadura militar, que las organizaciones de la

---

<sup>19</sup> En este punto, podemos referirnos a las sabatinas semanales que el ex presidente Rafael Correa, ofrecía a fin de resumir los acontecimientos importantes de la semana, y anunciar las medidas que se tomarían desde el gobierno central, a estas reuniones acudían un amplio grupo de ciudadanos. Al respecto, no se puede considerar esto como una rendición de cuentas.

<sup>20</sup> En el Ecuador a partir del año 1979 se considera un retorno a la democracia, dando por terminadas las épocas de dictaduras militas, en este año finaliza la última dictadura militar de Guillermo Rodríguez Lara (1976-1979).

<sup>21</sup> Franklin Ramírez et al., *Participación de la Sociedad Civil en Ecuador 2008-2018: Diseños Institucionales, Conflicto y Participación Popular en la Política Pública* (Quito: Vínculo Unidades y Sociedad UNOS, 2019), 7-92, <http://www.unos.ec/wp-content/uploads/2019/03/estudio-participacion-de-la-sociedad-civil-en-ecuador.pdf>.

sociedad civil y los movimientos sociales consolidaron sus bases de lucha.”<sup>22</sup> Es decir que, en este momento histórico, la sociedad civil estructuró su agenda en torno a las demandas de los sectores indígenas y campesinos quienes exigían procesos de igualdad. En Ecuador la crisis de representación política se agudizó en los años 80 y 90, ya que la sociedad civil constituía el único medio para proponer ideas y poner resistencia frente a las decisiones de los gobernantes de turno.

En el año de 1996 llegó al poder Abdalá Bucaram<sup>23</sup> con un slogan de campaña enfocado en la lucha contra los pobres, para el efecto, construyó una imagen populista que clamaba favorecer a los desprotegidos y destronar a las oligarquías, sin embargo, seis meses más tarde, el protagonismo social llegaría con una ola de movilizaciones que propiciaron la destitución del presidente. El 05 de febrero de 1997 durante su gobierno, la ciudadanía se cansó de las reiteradas prácticas de corrupción; y las actuaciones inmorales llenas de excesos que realizaban el presidente y su círculo cercano, a esto, se le sumaron los paquetazos, crisis económica, y la propuesta de convertibilidad de la moneda.

Dentro de este contexto es importante resaltar, la iniciativa de las mujeres quienes se unieron y presentaron un juicio político en contra de su ministro Alfredo Adum,<sup>24</sup> a quien lo calificaron de ser un hombre abusivo y prepotente. En consecuencia, el gobierno ya tenía la oposición de varios sectores sociales, las cámaras de producción, sindicatos, indígenas, entre otros. Como resultado se formó lo que sería un frente patriótico conformado por varios movimientos sociales, todos con el fin de exigir un cambio en las medidas económicas y una re estructuración gubernamental. A la palestra saltaron de igual forma, los medios de comunicación, jubilados, maestros y estudiantes quienes se unieron y salieron a protestar en las calles de Quito y demás ciudades del país. Con esta unión social la población demandó la salida del presidente.<sup>25</sup> Las consecuencias de este mal manejo político se reflejan hasta la actualidad

---

<sup>22</sup> Juan Auz y Sofía Jarrín, *Estudios sobre Asociación y Participación de la Sociedad Civil en el Ecuador: Un análisis histórico, normativo e institución* (Quito: Vínculo Unidades y Sociedad UNOS, 2019), párr. 27, <http://www.unos.ec/wp-content/uploads/2019/03/estudio-sobre-asociaci%C3%93n-y-participaci%C3%93n-de-la-sc-en-ecuador.pdf>.

<sup>23</sup> El presidente Abdalá Bucaram llegó al poder, como líder del Partido Roldosista ecuatoriano.

<sup>24</sup> Primicias, “Alfredo Adum, el fiel compañero de polémicas de Bucaram”, *Primicias*, 18 de junio de 2020, párr.3. <https://www.primicias.ec/noticias/politica/alfredo-adum-companero-polemicas-bucaram/>.

<sup>25</sup> Diego Oquendo, “Bucaram, Auge y Caída”, video de YouTube, a partir de un documental realizado por el periodista Diego Oquendo, 2017, 02:34:54, <https://www.youtube.com/watch?v=Fdo9pHGzEg>.

con una crisis democrática y una fundada desconfianza ciudadana en el gobierno y sus representantes.

Luego de la destitución de Abdalá Bucaram se proclamó un gobierno interino presidido por Fabián Alarcón.<sup>26</sup> Vale la pena añadir que, la Constitución de 1998 ya contemplaba conceptos estructurales como la pluriculturalidad, la diversidad étnica y la participación; y, como avance en este período se creó la Comisión de Control Cívico de la Corrupción<sup>27</sup> (en adelante, CCCC), cuyos miembros designados por parte de la sociedad civil promovían la eliminación de la corrupción a través de denuncias, investigación y solicitud de juzgamiento a los órganos correspondientes; con ello, la participación ciudadana: “se fortaleció a través de mecanismos orientados a la generación de proyectos de ley, y desde la iniciativa ciudadana se fomentó la fiscalización de los actos del orden público [...]”,<sup>28</sup> en el mismo sentido, se incluyó el derecho de revocatoria del mandato de autoridades de elección popular y el derecho de los trabajadores y empleadores a organizarse en libertad.<sup>29</sup> Aun así, el texto constitucional carecía de mecanismos institucionales adecuados que efectivicen el ejercicio del derecho de participación.

Posteriormente en el año de 1998 llegó al poder Jamil Mahuad, y conforme lo manifiesta Juan Auz, tuvo que afrontar “la crisis económica más severa en las últimas dos décadas del siglo 20, la cual se desató por un manejo económico inadecuado, que privilegió el aperturismo comercial al mercado internacional y el carácter especulativo y poco regulado del sistema financiero [...]”,<sup>30</sup> lo que generó en el año de 1999 los bancos

---

<sup>26</sup> Presidente del Ecuador Interino 1997 a 1998.

<sup>27</sup> La Comisión de Control Cívico de la Corrupción (en adelante, CCCC) era una persona jurídica de derecho público, con sede en la ciudad de Quito, con autonomía e independencia económica, política y administrativa, la cual en representación de la ciudadanía promovía la eliminación de la corrupción; recepcionando denuncias sobre hechos presuntamente ilícitos cometidos en las instituciones del Estado, para investigarlos y solicitar su juzgamiento y sanción.

<sup>28</sup> *Ibíd.*, 34.

<sup>29</sup> *Ibíd.* “[C]on relación a la pluriculturalidad y diversidad étnica se creó el CONDENPE”, en este sentido, Francisco Puente señala que: “Con el objetivo de garantizar el ejercicio de estos derechos, el gobierno de Jamil Mahuad dispuso en 1998 la creación del Consejo Nacional de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador -CODENPE-, como Secretaría adscrita a la Presidencia de la República. En el CODENPE los pueblos y nacionalidades indígenas consiguieron por primera vez un espacio de representación propio y autónomo dentro del Estado. El organismo se crea mediante Decreto Ejecutivo N° 386, publicado en el R.O. N° 86 de 11 de diciembre de 1998”, en Francisco David Puente Izurieta, “Representación indígena y estado intercultural” (tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador, 2016), 7. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/10237/2/tflacso-2016fdpi.pdf>.

<sup>30</sup> Juan Auz y Sofía Jarrín, *Estudios sobre Asociación y Participación de la Sociedad Civil en el Ecuador: Un Análisis histórico, normativo e institución*, 35. “Según Carlos de la Torre (2006), la crisis se manifestó en datos alarmantes, que se expresan en una inflación que pasó del 36 % en 1998 al 52 % en

nacionales afronten un retiro masivo de los capitales recibidos como depósitos. El gobierno de Mahuad frente a las condiciones adversas que afrontaba el país, se centró en estabilizar el sistema financiero y proteger los intereses de la banca, el autor señala que este proceso es conocido como “salvataje bancario”. En consecuencia, el 8 de marzo de 1999 se decretó: “el feriado bancario y el congelamiento de los fondos de los ecuatorianos”;<sup>31</sup> y, para el 9 de enero del año 2000 se adoptó la dolarización como medida económica orientada a contrarrestar la crisis económica.

De esta manera, la irresponsabilidad de la banca conjuntamente con la falta de liderazgo del gobierno provocó la caída del sistema financiero nacional, predominando en el país el desempleo y una fuerte ola de emigración.<sup>32</sup> Una vez anunciada la dolarización como moneda nacional se llevaron a cabo movilizaciones a nivel nacional protagonizadas en su mayoría por el pueblo indígena, otros movimientos sociales y la influencia de las fuerzas armadas.

En este momento histórico resalta la presencia del coronel Lucio Gutiérrez, quien el 21 de enero del año 2000, junto con otros manifestantes exigían la salida del presidente, y seguidamente nace una alianza indígena-militar encabezada por Gutiérrez representante de las Fuerzas Armadas y la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (en adelante, CONAIE).

Es preciso señalar que, fueron los ciudadanos quienes consolidaron el clivaje político más relevante de este tiempo, el cual aparece como respuesta a las deficiencias en las relaciones de las instituciones políticas.<sup>33</sup> Posterior a la salida de Jamil Mahuad, su sucesor fue Gustavo Noboa Bejarano,<sup>34</sup> quien una vez en el poder, ratificó al dólar como moneda nacional y respecto a la participación: “promulgó cuatro decretos ejecutivos que buscaban armonizar las normas secundarias relacionadas al ejercicio de los derechos de asociación y participación de la sociedad civil en la vida pública del Estado”.<sup>35</sup> Sin embargo, no se generó un cambio ya que se mantuvieron las condiciones preferenciales para la banca y se intensificaron las medidas de ajustes económicos a nivel nacional. Por

---

1999 y al 96 % en el 2000. El desempleo se incrementó del 11 % en 1998 al 14 % en el 1999. El producto interno bruto por habitante se redujo del 0,6 % en el 1998 al -7,6 % en 1999”.

<sup>31</sup> Ana Cristina Basantes, “El feriado bancario en Ecuador ¿Por qué pasó?”, *GkillCity*, 9 de enero de 2020, <https://gk.city/2020/01/09/feriado-bancario-ecuador/>.

<sup>32</sup> Este fenómeno separó a miles de familias ecuatorianas que perdieron sus ahorros y muchas de ellas tuvieron que emigrar en busca de un nuevo futuro.

<sup>33</sup> Juan Auz y Sofía Jarrín, *Estudios sobre Asociación y Participación de la Sociedad Civil en el Ecuador: Un análisis histórico, normativo e institución*, 5-6.

<sup>34</sup> Gustavo Noboa Bejarano, presidente constitucional del Ecuador durante el período 2000-2003.

<sup>35</sup> *Ibíd.*, 36.

ello, “su corto mandato se caracterizó por un fuerte posicionamiento de las fuerzas políticas y se fortaleció la alianza indígena-militar”.<sup>36</sup>

En el año 2003 llegó al poder el coronel Lucio Gutiérrez<sup>37</sup> y durante su mandato se lo relacionó con corrupción, peculado, nepotismo y manipulación de la justicia. En el año 2005 se originó la conocida revuelta de los forajidos, la cual constituyó una movilización ciudadana que careció de la participación activa del MIE, para Marco Navas Alvear,<sup>38</sup> en este momento, la crisis política se vinculó con factores como un manejo autoritario, corporativo, y que se combinó con un brusco giro hacia posiciones de derecha, lo cual fue interpretado como traición para quienes lideraron la denominada “Revuelta de los Forajidos”. Es así que, se dio un posicionamiento público, por parte de sectores que habían sido marginados.<sup>39</sup>

Para el efecto, sostiene el autor, se combinaron varios elementos, ya que a más del escenario se creó una red de espacios sociales desde los cuales los actores ganaron protagonismo y una estructura de comunicaciones. Al respecto señala que: “el tercer componente que enlaza a los anteriores es una estructura de comunicaciones en la que se distinguen dos niveles”,<sup>40</sup> en primer lugar, hace referencia a los medios masivos de como radio La Luna que se alinearon con la revuelta, y en segundo nivel a los espacios más concretos de interacción, como los usos de la tecnología y particularmente de los teléfonos móviles.

De esta manera, la ciudadanía demandaba una re estructuración de todo el sistema, lo cual se originó como un cuestionamiento: “a los actores sociales organizados y medios comerciales, como cadenas de televisión, a quienes acusaban de silenciar y reducir el alcance de la crisis”.<sup>41</sup> Marco Navas Alvear, establece que, en este momento aparece un factor interesante, que se denomina auto representación la cual emergió del avance de la dinámica de problematización de la crisis generada.<sup>42</sup> En consecuencia, de la revuelta de

---

<sup>36</sup> *Ibíd.*

<sup>37</sup> Lucio Gutiérrez, presidente constitucional del Ecuador período 2003 a 2005.

<sup>38</sup> Marco Navas Alvear, *Lo público insurgente crisis y construcción de la política en la esfera pública* (Quito: Ediciones Ciespal, 2012), 447-60.

<sup>39</sup> *Ibíd.*, el autor sostiene que: “De esta manera, la revuelta se la entiende desde esta dinámica comunicativa, y que expresó por antonomasia en una forma de publicización denominada como insurgente, por sus efectos fuertes y decisivos sobre el problema de la crisis política [...]”.

<sup>40</sup> *Ibíd.*

<sup>41</sup> *Ibíd.*

<sup>42</sup> *Ibíd.* Al respecto Marco Navas Alvear sostiene que: “La comprensión de auto representación se asocia fuertemente con la idea del ciudadano politizado, activo, capaz de ejercer directamente el poder. En conjunto, estos tres marcos centrales (sobre todo el de auto representación) posibilitaron vincular el objetivo de corto plazo (la salida del gobierno autoritario) con uno de largo plazo (búsqueda de un cambio

los forajidos, el presidente Lucio Gutiérrez fue destituido de su cargo.<sup>43</sup> Por su parte, Ricardo Peñafiel, afirma que “no se puede entender el contexto político actual de América Latina y la toma de poder de la izquierda sin tener en cuenta las décadas precedentes como los estallidos populares en Argentina, la guerra del gas en Bolivia, protestas nacionales en Chile, o movilizaciones de los forajidos en el Ecuador”.<sup>44</sup>

Con esto, se da por terminado un esquema de inserción de las fuerzas armadas en el sistema político ecuatoriano, sin lograr establecer una modernización de las élites sociales y políticas del MIE,<sup>45</sup> al contrario, esta etapa significó una profunda crisis de representación. A Lucio Gutiérrez lo sucedió Alfredo Palacios<sup>46</sup> quien se comprometió a impulsar los cambios que la ciudadanía demandaba, sin embargo, en su mandato: “las secuelas de la rebelión de los forajidos interpelaban a la clase política exigiendo ‘que se vayan todos’”.<sup>47</sup> Juan Auz, sostiene que en su mandato se reformó el Código del Trabajo<sup>48</sup> y se reafirmó: “el derecho a la libertad de asociación de los trabajadores y empleadores, a través de asociaciones sindicales o de profesionales”,<sup>49</sup> lo cual comprendía una reivindicación laboral del período subsiguiente.

Bajo estos parámetros, la crisis política ecuatoriana de los años 2004 y 2005 surgió como consecuencia de una ruptura del orden democrático debido al mal manejo de la elite política, y la misma se hizo visible en torno a la comunicación política. En este sentido, para otros actores se estableció un momento creativo, que fue la base para promover este cambio que la ciudadanía demandaba.

Para el año 2007 llegó al poder Rafael Correa junto con su movimiento Alianza País y proponía un cambio respecto a la participación y la incidencia ciudadana en la vida pública política. De este modo, su propuesta de gobierno se centró en iniciar un cambio

---

estructural). Se produjo un trabajo conjunto o articulación, y a la vez se verificó una transición entre marcos, cuando el marco auto representativo alcanzó al final mayor influencia que el anti institucional”.

<sup>43</sup> Marco Navas Alvear, “Proceso constituyente, participación y un nuevo diseño democrático en la constitución ecuatoriana actual”, *CONLFUENZA: Revista de Estudio Iberoamericano* 6, n.º 2 (2014): 97.

<sup>44</sup> Eulalia Flor y Álvaro Sáenz, “La participación como eje central del desarrollo”, *Revista Internacional de administración Estudios de la Gestión*, n.º 4 (2018): 14-27, <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6746/1/03-ES-Flor-Saenz.pdf>.

<sup>45</sup> Las siglas MIE corresponden a Movimiento Indígena Ecuatoriano.

<sup>46</sup> Alfredo Palacios, presidente constitucional del Ecuador, período 2005-2007.

<sup>47</sup> Juan Auz y Sofía Jarrín, *Estudios sobre Asociación y Participación de la Sociedad Civil en el Ecuador: Un análisis histórico, normativo e institución*, 39.

<sup>48</sup> Bajo el gobierno de Alfredo Palacio se modifica el Código del Trabajo, con la aprobación de la Ley Reformatoria al Código del Trabajo. Sin embargo, esta reforma también tuvo cuestionamientos por parte de distintos colectivos porque significó la aprobación de la intermediación laboral y tercerización de servicios.

<sup>49</sup> *Ibíd.*, 27.

estructural del modelo de desarrollo establecido, la democracia directa, participación ciudadana y soberanía, temas que históricamente habían sido promovidos por diferentes movimientos sociales.

Como resultado, se da inicio a una revolución ciudadana que se introdujo en la escena política ecuatoriana con un manejo estratégico de la comunicación, lo que le permitió consolidar una identidad colectiva que sedujo inmediatamente a la ciudadanía, al respecto, Marco Navas Alvear<sup>50</sup> sostiene que, la victoria de Correa parece condensar dos elementos: “las demandas producto de las luchas emprendidas por lo movimientos sociales como de la recuperación de la conciencia política de los sectores medios; y, una serie de interpretaciones sobre la realidad política distintas a las tradicionales de corte liberal institucionalista, centradas en la idea de una democracia participativa [...]”.

Es así que, con la Constitución de 2008 se generan los cimientos legales para la institucionalización de la participación ciudadana<sup>51</sup> y se consolidó un proyecto político que implementaría medidas que prometían combatir los excesos de los antiguos gobernantes.

La Constitución vigente a diferencia de la de 1998, plasmó un cambio conceptual importante respecto al protagonismo del pueblo para incidir en las políticas públicas y el control social de las entidades y autoridades estatales.<sup>52</sup> En mi opinión, su principal avance fue la creación de la FTCS,<sup>53</sup> representada por el CPCCS, el cual constituye un hito para la institucionalidad y promoción de la participación, con mecanismos como la rendición de cuentas, designación de comisiones ciudadanas para nombrar a los titulares de los organismos de control, entre otros. Aunque es preciso señalar que, este organismo desde su creación fue centro de importantes críticas debido a la falta de autonomía e independencia frente a las acciones ejecutadas en contra de organizaciones sociales, ya que, desde su vigencia, adoleció de graves problemas de representatividad e incluso legitimidad política, debido a que la conformación de este Consejo se basó en un falso concurso de méritos. Por otro lado, hay quienes sostienen que, en el Ecuador con la Constitución del 2008, se produjo una hiper regulación de la participación y asociación

---

<sup>50</sup> *Ibíd.*, 24.

<sup>51</sup> *Ibíd.*, 23.

<sup>52</sup> Libia Fernanda Rivas Ordoñez, “La participación ciudadana en el proceso de elaboración de las leyes” (tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, 2017), 10. <http://hdl.handle.net/10644/5729>.

<sup>53</sup> La Función de Transparencia y Control Social, tiene como objetivo promover e impulsar el control de las entidades y organismos del sector público para prevenir y combatir la corrupción, con la promesa de una mayor inclusión popular en estos procesos y en la toma de decisiones, conforme lo dispone el artículo 204 de la Constitución del Ecuador.

con la proliferación de instrumentos jurídicos,<sup>54</sup> ya que se caminó de un Estado ausente a un hiperpresidencialismo estatal, a través del crecimiento de infraestructura y la multiplicación de instituciones en todo el territorio.

Al respecto, José Francisco Chalco<sup>55</sup> argumenta que, el hiperpresidencialismo ecuatoriano fundamenta su desarrollo en una hegemonía presidencial y fortalecimiento sustantivo del Ejecutivo al interior del Estado, en este aspecto, sostiene el autor que en el Ecuador parece existir una primacía del presidente sobre la totalidad del aparato estatal al igual que sobre el sistema económico y la sociedad, ya que el Ejecutivo absorbe y concentra atribuciones en debilitamiento claro de otros órganos de poder y participación, y aclara que, la ruta de instauración, y desarrollo del sistema de gobierno hiperpresidencialista en el Ecuador, es la propia Constitución, por cuanto, confiere más poderes al presidente, debilita a sus contrapesos institucionales y le permite tomar el control de nuevas instancias del poder.

Por lo que sigue, en el año 2017 Lenin Moreno llegó al poder y se enfocó en promover una ardua lucha contra la corrupción, ante lo cual buscó asesoría de organismos internacionales como las Naciones Unidas y se suscribió un decreto para la creación de la Comisión de Expertos Internacionales de Lucha Contra la Corrupción en Ecuador (en adelante, CEICCE),<sup>56</sup> encargada de investigar, prevenir y sancionar este tipo de delitos en el país. Además, se envió una Ley Anticorrupción a la Asamblea Nacional en septiembre del 2018 creando un Frente para la Transparencia y Lucha contra la Corrupción, quienes realizaron más de 12 recomendaciones siendo disuelto tras cinco meses de trabajo, precisando que la ejecución de estas sugerencias no fue adjudicada a ninguna institución. Se destaca también que, uno de los cambios más relevantes que realizó en su gobierno, se relaciona con la creación de un Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio (en adelante, CPCCS-T), el cual estuvo presidido por Julio Cesar Trujillo, quien fue el encargado del proceso de designación de las nuevas autoridades de los organismos de control.

---

<sup>54</sup> Andrés Martínez Moscoso y Teodoro Verdugo Silva, coord., *Tensiones y Contradicciones en la democracia ecuatoriana* (Cuenca: Universidad de Cuenca, 2017), <http://dspace.ucuenca.edu.ec/handle/123456789/30408>.

<sup>55</sup> José Francisco Chalco, “Hiperpresidencialismo y principio democrático en Ecuador” (tesis doctoral, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, 2019), 330, <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/7075/1/td133-dde-chalco-hiperpresidencialismo.pdf>.

<sup>56</sup> El Universo, “Comisión Internacional Anticorrupción demanda al gobierno de Lenin Moreno acciones para continuar su trabajo en el país”, *El Universo*, 18 de agosto de 2020, <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/08/18/nota/7946911/corrupcion-ecuador-ceicce-lenin-moreno-expertos-internacionales-onu/>.

Sin embargo, las actuaciones del CPCCS-T fueron criticadas por la forma poco constitucional en la cual se realizaron, de todos modos, el objetivo principal fue reestructurar completamente la composición y los errados designios que había tenido el inicial CPCCS. En la actualidad se promueve una campaña que busca eliminar el CPCCS debido a su falta de eficacia y eficiencia.

Como conclusión, y conforme lo establece Franks Alberto Carrera en nuestro país la participación ciudadana ha sido: “el resultado de un proceso en construcción a partir de un recorrido histórico, fruto de la organización y movilización de las personas, pueblos y grupos sociales, en búsqueda de mejorar sus condiciones de vida y de incidir en la vida social y política del país”<sup>57</sup>, de esta manera, se recalca que en Ecuador el ejercicio de este derecho se encuentra aún en desarrollo, y su avance o retroceso depende de diversos factores como son circunstancias políticas, educativas, económicas y sociales.

De lo expuesto, y conforme se ha evidenciado desde su creación se reconoce que el diseño constitucional de la participación ciudadana a través de la FTCS ha sido manipulado por el poder Ejecutivo, resaltando que la independencia que proclamaba tener la quinta función del Estado se ha visto vulnerada, por lo que, basta con mirar la experiencia ecuatoriana con respecto a la consulta popular del año 2011;<sup>58</sup> y el bloqueo de consulta del proyecto Yasuní, el cual género y cimentó desconfianza en el ejercicio de este derecho. En este sentido, es necesario resaltar que se ha utilizado a la participación con fines políticos, y no como un mecanismo de legitimación y empoderamiento de la ciudadanía.

En la práctica, la falta de conocimiento, improvisación, y manipulación del ejercicio de este derecho ha propiciado una participación desde arriba que ha sido freno de cualquier intento de intervención desde la ciudadanía, mientras el control ejercido a través del CPCCS se ha limitado a ser un medio para que el ejecutivo coloque a sus mejores postores en la cabeza de los organismos que lo integran.

Pese a ello, los errores cometidos por el CPCCS, así como del CPCCS-T son innegables, sin embargo, no se puede desmerecer que la institucionalidad existente y los objetivos planteados son la base histórica del ejercicio de los derechos de participación

---

<sup>57</sup> Franks Alberto Carrera Calderón, “La participación Ciudadana y Control Social en Ecuador, Revista de Ciencia y Tecnología”, *UNIANDES: Revista de Ciencia, Tecnología e Innovación* 2, n.º 1

<sup>58</sup> En febrero de 2011, se convocó simultáneamente a un referéndum y a una consulta popular. Entre referéndum y consulta se incluyeron 10 preguntas sobre muy diversos temas. Las preguntas 4 y 5 del referéndum plantearon una reforma a la Constitución, así como a varios artículos del Código Orgánico de la Función Judicial.

ciudadanía que ha sido reclamada por generaciones, y que son necesarios en una democracia. Por esto, es esencial aprender de las malas experiencias y fortalecer el ejercicio de los derechos de participación ciudadana y control social.<sup>59</sup>

Cabe precisar que, en América Latina, existen avances respecto al desarrollo y aplicación de los derechos de participación y el control social, así por ejemplo, en Venezuela, surgen importantes avances desde su Constitución, y conforme lo señala Denys Luz Molina,<sup>60</sup> existen cuatro dimensiones esenciales de participación ciudadana en la Constitución, la cual está representada en primer lugar por la elección directa, en segundo punto la participación social en las políticas públicas a diversos niveles, la tercera se relaciona con la formación de leyes, enmienda, reforma constitucional y proceso constituyente; y, la cuarta refiere a la inclusión en procesos electorales ya que la población esta facultada a prestar servicio electoral.<sup>61</sup> Por otro lado, en Colombia la Constitución consagra en el artículo 40 que: “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político [...]”,<sup>62</sup> para el efecto, con respecto al control social, se ofrecen talleres, conformación de veedurías, juntas de vigilancia y auditorías ciudadanas. Así también, la Ley de Participación, se enfoca en tres aspectos fundamentales: mecanismos de participación ciudadana directa, rendición de cuentas, control social y coordinación para la participación ciudadana. Así la participación ciudadana conlleva la intervención ciudadanía respecto al ejercicio del control y supervisión.

Finalmente, podemos afirmar que, la participación ciudadana esta destinada a conectarse con los diversos mecanismos de control social previstos. De esta manera, la protección y apoyo que requiere la actuación de la FTCS con independencia de las demás funciones estatales, es fundamental a fin de procurar que los derechos de participación se encuentren de manera transversal en las relaciones político-pública en el sector local y nacional, ya que la construcción de ciudadanos proactivos y empoderados de sus derechos individuales y colectivos, es el eje fundamental que propone la Constitución a fin de garantizar que la soberanía radique en el pueblo, como fundamento de la autoridad.

---

<sup>59</sup> Pablo Ospina Peralta, “La participación ciudadana en Ecuador (2009-2012)”, *PADH: Horizonte de los derechos humanos* (2013): 147-61, <http://hdl.handle.net/10644/4126>.

<sup>60</sup> Denys Molina Contreras, Mireya Molina Contreras, y Yolimar Sánchez, “Fundamentos de la participación ciudadana en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”, *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, (2013), [www.eumed.net/rev/cccss/23/participacion-ciudadana-venezuela.html](http://www.eumed.net/rev/cccss/23/participacion-ciudadana-venezuela.html).

<sup>61</sup> *Ibíd.*

<sup>62</sup> Colombia, *Constitución Política del Estado*, Gaceta Constitucional 116, 20 de julio de 1991, art. 40.

### 1.1.2 Contexto y diseño de la participación ciudadana en la Constitución de 2008

La denominación de los derechos de participación constituye una versión avanzada de los ya conocidos derechos políticos, ya que conforme quedo establecido en el capítulo anterior, en nuestro país por varios años se buscó dejar de lado la denominada democracia representativa, que tantas falencias presentaba y se empezó un nuevo camino hacia una participación ciudadana más directa. En relación a este tema, José Agualsaca señala que, la Constitución va más allá de ser un texto constitucional y manifiesta que es “una nueva alianza y contrato de los ciudadanos para la construcción de una nueva sociedad, un nuevo Estado plurinacional, intercultural, democrático y un nuevo poder basado en la ciudadanía.”<sup>63</sup>

De esta manera, para Eulalia Flor la participación pasa a constituirse en: “un reconocimiento activo de las organizaciones sociales en un marco de legitimidad democrática electoral; y se incorporan nuevos componentes sociales y organizacionales como democracia participativa, comunitaria e intercultural”.<sup>64</sup> En este sentido, la participación refleja las demandas sociales a través de planteamientos innovadores, los cuales fueron incorporados en la Constitución. Por su parte, Luis Augusto Panchi señala que: “El rol del Estado dentro de la perspectiva de democracia participativa, tiene que abrirse al de motivador de propuestas, canalizador de procesos sociales y facilitador de recursos”<sup>65</sup>, en este sentido, añade que el Estado debe estar en la capacidad de asumir el empoderamiento ciudadano.

Para Marco Navas Alvear en el caso ecuatoriano, la promoción de los derechos de participación: “fue promovida, por cuadros políticos, académicos vinculados a las ONG y movimientos sociales que actuaron en la constituyente, sin conformar un cuerpo necesariamente coherente sino más bien una amalgama de posturas propias de las corrientes de pensamiento republicano, comunitarismo, igualitarismo y de la democracia participativa y radical [...]”;<sup>66</sup> por lo que, el autor señala se evidencian las falencias en su

---

<sup>63</sup> Franks Alberto Carrera Calderón, “La participación Ciudadana y Control Social en Ecuador, Revista de Ciencia y Tecnología”, *UNIANDÉS: Revista de Ciencia, Tecnología e Innovación* 2, n.º 1 (2015), [file:///c:/users/usuario/downloads/dialnet-laparticipacionciudadanayelcontrolsocialenecuador-6756387%20\(3\).pdf](file:///c:/users/usuario/downloads/dialnet-laparticipacionciudadanayelcontrolsocialenecuador-6756387%20(3).pdf).

<sup>64</sup> Eulalia Flor y Álvaro Sáenz, “La participación como eje central del desarrollo”, 14.

<sup>65</sup> Luis Augusto, Panchi, “La efectiva implementación de la participación ciudadana”, *La Tendencia: Revista de Análisis Político*, n.º 9 (2009).

<sup>66</sup> Albert Noguera Fernández y Marco Navas Alvear, *Los nuevos derechos de participación ¿Derechos constituyentes o constitucionales?*, 21.

diseño. Por ello, en este punto, propongo analizar el diseño constitucional bajo el cual se encuentra regulada la participación ciudadana como un derecho en nuestra Constitución, partiendo de lo dispuesto en el artículo 1, inciso segundo, que prevé: “La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa [...]”.<sup>67</sup>

Bajo estos parámetros y conforme lo señalan los autores Marco Navas Alvear y Albert Noguera Fernández,<sup>68</sup> se puede entender a la participación ciudadana como un derecho constituyente, toda vez que, comprende un derecho fundante, a partir del cual se ordena una sociedad históricamente. Es decir que, para los autores comprende: “un derecho base a través del cual se construye y articula la totalidad interconectada de relaciones económico-sociales propias de la sociedad”.<sup>69</sup> Bajo esta línea, se evidencia la voluntad del constituyente de otorgar al sistema político una mayor aceptación y a la ciudadanía más protagonismo, y conforme lo reconoce Marco Navas Alvear: “como producto de la referida dinámica política, la Constitución presenta tres tendencias innovadoras denominadas garantista, particionista y republicana”.<sup>70</sup>

En el caso de la democracia participativa el autor hace mención que: “se replantea la relación entre sociedad y Estado a partir de un nuevo modelo democrático a través de derechos, mecanismos y una nueva institucionalidad participativa [...]”,<sup>71</sup> con ello, los derechos de participación concebidos como derechos constitucionales o constituyentes, tienen un fundamento técnico, mediante el cual los mecanismos participativos son considerados una corrección de los desaciertos de la democracia representativa. En esta misma línea, para Eulalia Flor la participación es entendida: “como un derecho adquirido y activo, es posible reconocer que beneficia a las personas, organizaciones sociales y/o colectivos como sujetos activos de la sociedad”;<sup>72</sup> en este aspecto, no solo se enfatiza las demandas sociales hacia el Estado para que cumpla su responsabilidad, sino que faculta a la ciudadanía a establecer cambios en las relaciones sociales.

En consecuencia, es un eje transversal en la construcción del Estado y la institucionalidad de la participación abre las puertas a la existencia de espacios formales

---

<sup>67</sup> Ecuador, *Constitución de la República*, art. 1.

<sup>68</sup> *Ibíd.*

<sup>69</sup> *Ibíd.*

<sup>70</sup> Navas Alvear, “Proceso constituyente, participación y un nuevo diseño”, 113-4.

<sup>71</sup> *Ibíd.*

<sup>72</sup> Eulalia Flor y Álvaro Sáenz, “La participación como eje central del desarrollo”, 16.

de vinculación.<sup>73</sup> Así también, se articula con una serie de principios, principalmente el de “participación directa” que ahora configura toda la organización del Estado, y se convierte en una parte fundamental de la definición del Estado.<sup>74</sup> Por lo expuesto, la participación ciudadana constituye un derecho, cuya titularidad radica en el poder de los ciudadanos, por lo que es fundamental el respeto y promoción que genera por parte de los diferentes órganos del Estado. De esta manera, los ciudadanos debemos intervenir de manera individual o colectiva en los asuntos de interés público, así como en el control social a fin de fortalecer nuestra participación.

Para Luis Augusto Panchi “La participación ciudadana debe trascender el ámbito de auto legitimación de cualquier gobierno para convertirse en una auténtica instancia de participación y control social [...]”,<sup>75</sup> en este sentido, sostiene el autor que existe una tensión entre la institucionalización y la espontaneidad de la participación, la cual determina una interdependencia entre ciudadanos y el Estado. Al respecto, coincidimos en que, sí bien la institucionalización de ciertos mecanismos de participación ciudadana conlleva una dependencia ciudadana a una estructura institucional establecida, el ejercicio de este derecho no se limita a los mecanismos previstos por el CPCCS, así también, se reconoce que no toda la participación ciudadana es susceptible de institucionalización. Por ello, es deseable que el ejercicio de este derecho integre diversas esferas y sectores, de modo que exista el mayor número de participantes dentro de la gestión pública, en la misma línea, el Estado no se puede limitar a crear instituciones que “conecten” con la ciudadanía, sino que debe garantizar accesibilidad, transparencia, promoción de formas de participación, financiamiento, protección y seguimiento de denuncias, a fin de promover el ejercicio de este derecho.

En este sentido, y conforme lo dispone la Constitución en su artículo 95, la participación es un derecho de alcance, que se reconoce como un principio articulador del Estado, y para lo cual se ha previsto un título específico denominado: Título IV “Participación y Organización del Poder”, que establece que: “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

---

<sup>73</sup> Sergio Álvaro Sáenz Andrade, “La participación social en relación sociedad-Estado contemporánea, ‘el caso ecuatoriano” (tesis doctoral, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, 2016), 46-50, <http://hdl.handle.net/10644/4764>.

<sup>74</sup> Ecuador, *Constitución de la República*, art. 1. “La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución”.

<sup>75</sup> Luis Augusto, Panchi, “La efectiva implementación de la participación ciudadana”

de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano [...]", por su parte, el artículo 204 primer inciso ratifica lo dispuesto en el artículo 1, y señala que: "El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación."

En cuanto a los derechos específicos, nos referimos a lo establecido en el artículo 61, que hace referencia a los derechos de participación vinculados con la democracia representativa, y reconoce: "1) elegir y ser elegidos, 8. conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten"; así también, se menciona aquellos derechos relacionados a la democracia participativa tradicional: "2) participar en asuntos de interés público, 5) fiscalizar los actos del poder público; y 7) desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades [...]". Finalmente, se hace referencia a los mecanismos de democracia directa, que incluyen: "3) presentar proyectos de iniciativa popular normativa, 4) ser consultados, 6) revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular."<sup>76</sup> Por consiguiente, se puede afirmar que en el Ecuador coexisten tres tipos de democracias, es decir que, se plantea una democracia mixta compuesta por la representación, participación directa y comunitaria.

Para Marco Navas Alvear, se produce una subsunción de los mecanismos participativos en la mecánica del Estado, ya que la voluntad del pueblo expresada mediante múltiples formas de participación no es una voluntad autónoma y libremente ejercida, sino un requisito más del procedimiento técnico estatal que, en conjunto con otros se incorpora a esa realidad superior del Estado. Con esto, pese a que inicialmente se presenta una contradicción entre democracia representativa y democracia participativa, la misma se resuelve a través de la subsunción de la voluntad del pueblo en el Estado. En este contexto, resulta claro que la Constitución busca que se combinen con la misma importancia las formas de democracia representativa, directa y participativa.

En este punto, se debe considerar lo expuesto por Eulalia Flor, quien señala que: "organizar una buena participación donde la población pueda llegar a ser influyente en todas las decisiones políticas no es una cuestión sencilla, pero es fundamental considerar a la ciudadanía organizada en los procesos de construcción de políticas públicas, ya que constituye un aporte crucial a la posibilidad para una gobernanza democrática."<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> Ecuador, *Constitución de la República*, art. 61.

<sup>77</sup> Eulalia Flor y Álvaro Sáenz, "La participación como eje central del desarrollo".

Así se reconoce que la institucionalización de la participación conlleva un cambio con respecto al rol que tiene el Estado, ya que ahora la toma de decisiones guía la planificación y gestión de los asuntos públicos, con un permanente control popular, que busca fortalecer la construcción del poder ciudadano.

Para el efecto, se reconoce que en cualquier circunstancia la democracia continúa siendo la respuesta para avanzar hacia una sociedad diversa, equitativa en la cual los gobernantes responden efectivamente a las demandas sociales.<sup>78</sup> En tal virtud, en Ecuador los derechos de participación se encuentran acompañados de un diseño institucional que pretende articular los procesos participativos, de forma vertical y horizontal. Para Daniela Orrantía, la institucionalización de la participación ciudadana abarca todos los niveles del estado, en este sentido, el constituyente a considerado darle a la FTCS, una importancia similar que a las demás funciones estatales, lo cual es consecuente con la importancia que otorga a la garantía y ejercicio de los derechos de participación y el control social. Por su parte, Luis Augusto Panchi sostiene que, en el Ecuador la participación tiene una “instancia institucional con autoridad, autonomía y presupuesto. Sin embargo, cabe advertir que la participación ciudadana no se agota en la instancia institucional formal reconocida por la ley y el Estado, sino que se extiende más allá, hacia las instancias informales”. En este punto, el citado autor sugiere que se extienda los mecanismos de participación inclusive a un voluntariado, trabajo comunitario, pago de los impuestos, movilización social o gremial, entre otras, las cuales se realizan en beneficio de la propia comunidad.

De esta manera, la participación que promueve el CPCCS no abarca el ejercicio de todos los derechos de participación y tampoco representa a la totalidad de la ciudadanía, por el contrario, comprende un ente canalizador en esta relación ciudadanía – estado, encargado de garantizar el ejercicio de la participación ciudadana a través de los mecanismos creados para el efecto, por su parte Héctor Gutiérrez sostiene que las instituciones de control social creadas son mecanismos que permiten a los ciudadanos ejercer acciones de inspección permanente sobre la actividad estatal,<sup>79</sup> en este sentido, el ejercicio del derecho de participación y control social, no se encuentra limitado. Al respecto sostiene Luis Augusto Panchi que: “La participación sin embargo la hacen,

---

<sup>78</sup> *Ibíd.*

<sup>79</sup> Héctor Manuel Gutiérrez Magaña, “Instituciones de control social y calidad democrática: Las veedurías en Ecuador durante el periodo 2012-2016” (tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO Ecuador, 2018), 5-15.

conforman y extienden los mismos ciudadanos, quienes se movilizan a favor de sus intereses comunitarios, a favor de mejorar las condiciones de vida de sus comunidades y para ello escogen los asuntos, espacios y actores más pertinentes”.

Bajo estos parámetros, se sostiene que, con el fin de garantizar el ejercicio de los derechos de participación constitucionalmente reconocidos, se ha previsto una institucionalizada que busca construir un poder ciudadano de manera continua y progresiva. De esta manera, en el Ecuador el diseño constitucional propuesto involucra tres componentes:

### 1. *Mecanismos de participación*

Comprenden las instituciones que permiten hacer efectivo el ejercicio de los derechos estableciendo mecanismos idóneos.<sup>80</sup> En este aspecto, se establecen una serie de elementos generales, por ejemplo, el artículo 100 de la Constitución, señala que: “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 [...]”.<sup>81</sup> Por ello, la participación en estas instancias se ejerce para: “1) elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía; 2) mejorar la calidad de inversión pública y definir agendas de desarrollo; 3) elaborar presupuestos participativos de los gobiernos; 4) fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social; y, 5) promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación [...]”.<sup>82</sup>

Por otro lado, se prevén mecanismos de democracia directa, los cuales son: 1) iniciativa normativa;<sup>83</sup> 2) consulta popular;<sup>84</sup> y, 3) revocatoria del mandato la cual faculta a los ciudadanos a revocar el mandato de las autoridades de elección popular, durante el período de gestión de una autoridad. En virtud de lo expuesto, podemos afirmar que nuestra Constitución, otorga un protagonismo esencial a la participación ciudadana, en todos los niveles de gobiernos.<sup>85</sup>

---

<sup>80</sup> El reconocimiento de los derechos de participación y su presencia como principios configurados del Estados, empatan con el principio de descentralización y con la idea de autonomía consagrados.

<sup>81</sup> Ecuador, *Constitución de la República*, art. 100.

<sup>82</sup> Ecuador, *Constitución de la República*, art.100.

<sup>83</sup> *Ibíd.*, art. 103.

<sup>84</sup> *Ibíd.*, art. 104.

<sup>85</sup> *Ibíd.*, art. 97.

## 2. *Garantías constitucionales*

Comprenden aquellos mecanismos previstos para precautelar el cumplimiento de los derechos reconocidos en la Constitución, en este sentido, encontramos procedimientos de control y principios rectores. En el caso ecuatoriano, la participación ciudadana se rige bajo principios constitucionales, garantías de participación y mecanismos para la participación, cabe señalar que, este derecho se encuentra transversalmente en el texto constitucional y en la normativa secundaria. La Constitución establece los principios, garantías y mecanismos creados para el ejercicio del derecho de participación (ver Tabla 8, Anexo 1). Por lo expuesto, la legislación se ve en la necesidad de establecer mecanismos idóneos y efectivos, que garanticen un adecuado ejercicio de este derecho.

En conclusión, el ejercicio de la participación no se reduce al ámbito social, sino que se lo practica en las esferas de lo público, privado, ambiental e inclusive económico. Sobre este tema, es pertinente señalar la postura de Eulalia Flor,<sup>86</sup> quien manifiesta que el Estado tiene la obligación de dar garantías y efectividad a esta proclamación constitucional con los mecanismos y vías imprescindibles para ello, impulsar y dar seguimiento a las políticas de participación ciudadana como un deber constante, así también regular la buena gobernanza y transparencia de toda la gestión pública a través del control ciudadano. En palabras de Cunill,<sup>87</sup> para que los individuos se involucren de manera directa en las acciones públicas, existen tres formas de participación: “a) participación social, es la incorporación del individuo a asociaciones en pro de los intereses de sus integrantes; b) comunitaria, en la que los individuos se involucran en la acción colectiva para el desarrollo de la comunidad, manteniendo una relación con un Estado; y, c) política, mediante mecanismos de representación o sea la inclusión de los individuos en organizaciones formales y mecanismos del sistema político”.<sup>88</sup>

## 3. *Garantías institucionales:*

Comprenden aquellos organismos creados por la Constitución, cuyo objetivo se centra en el ejercicio efectivo de la participación ciudadana. Por ejemplo, el artículo 96 señala que: “Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir

---

<sup>86</sup> Eulalia Flor y Sáenz, “La participación como eje central del desarrollo”. Al respecto la autora manifiesta: “como ejemplo referencia a la metodología CLEAR, la cual tiene comprende una herramienta, que señala que la participación es efectiva cuando: se puede participar, se quiere participar, tengo la oportunidad y se observan las evidencias de que ha sido tomado en cuenta”.

<sup>87</sup> *Ibíd.*

<sup>88</sup> *Ibíd.*

en las decisiones, políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno [...]”;<sup>89</sup> en este sentido, en el Ecuador la ciudadanía supone un estatus activo otorgado a las nacionales del Ecuador, de acuerdo con el artículo 6, que prescribe: “todos los ecuatorianos son ciudadanos y gozarán de los derechos establecidos en la Constitución”.<sup>90</sup>

En este aspecto, se establecen varias instancias de coparticipación entre la sociedad y el Estado como son los Consejos Nacionales de Igualdad para la rectoría de Políticas Públicas, se crean mecanismos de democracia directa y comunitaria como: audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos y observatorios. De manera más específica, nos referimos a la institucionalidad creada por la Constitución para fomentar el ejercicio de los derechos de participación, por medio de la FTCS y en concreto a través del CPCCS.

De lo expuesto, se evidencia que el objetivo fundamental del constituyente ha sido, propulsar una democracia más participativa y directa con una ciudadanía activa, desde todas las esferas de lo público, otorgando un énfasis excesivo en la dimensión del control social. Pese a que el modelo ha sido fuertemente cuestionado, considero que el diseño en su conjunto es idóneo para desarrollar una democracia con una verdadera base social. Por ende, queda claro que el derecho de participación conforme al diseño constitucional estudiado, rebasa el marco de un derecho de mera libertad de estatus negativo, y se establece un haz de obligaciones estatales relativas a la creación de competencias y prestaciones para posibilitar la participación, cuyo incumplimiento por acción y omisión puedan configurar la responsabilidad del Estado.

En definitiva, la institucionalización de la participación es una apuesta fuerte que debe ser impulsado con una idea de responsabilidad estatal y ciudadana de empoderamiento, corrigiendo y mejorando las falencias presentadas en el camino. En esta línea Héctor Gutiérrez argumenta que: “Los mecanismos de participación ciudadana implementados en las últimas tres décadas son una respuesta a los problemas derivados de la brecha entre ciudadano y representantes, mediante la institucionalización de la voz de la sociedad dentro de canales estatales”,<sup>91</sup> en este sentido, los organismos institucionales creados garantizan que existan nuevos medios para ejercer un control social, y fomentan diversos canales de participación entre ciudadanía-estado.

---

<sup>89</sup> Ecuador, *Constitución de la República*, art.96.

<sup>90</sup> *Ibíd.*, art. 6.

<sup>91</sup> Héctor Manuel Gutiérrez Magaña, “Instituciones de control social y calidad democrática: Las veedurías en Ecuador durante el periodo 2012-2016”, 5-15.

### 1.1.3 Objetivos institucionales y constitucionales de la participación ciudadana en la Constitución de 2008

En la Constitución vigente se reconoce a la participación como un principio rector del Estado, manifestando que: “todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen el derecho a integrar espacios de participación [...]”.<sup>92</sup> Para el efecto, se ha previsto la creación del CPCCS, y al respecto el artículo 207 de la Constitución prevé que es el organismo competente que: “promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana [...]”,<sup>93</sup> para lo cual, se dispone que su ejercicio se regirá por los principios que para el efecto consagra la Constitución.<sup>94</sup>

Tabla 1  
Principios constitucionales que rigen la Participación Ciudadana

Principios	Definición: Ley Orgánica de Participación Ciudadana
<b>Igualdad</b>	Gozar de los mismos derechos y oportunidades, individuales o colectivos de los ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, incluye formas de organización lícita.
<b>Autonomía</b>	Es la independencia política y autodeterminación de la ciudadanía y las organizaciones sociales.
<b>Deliberación pública</b>	Es el intercambio público y razonado de argumentos, así como, el dialógico de las relaciones y los conflictos entre la sociedad y el Estado, como base de la participación ciudadana.
<b>Respeto a la diferencia</b>	El derecho a participar por igual en los asuntos públicos, sin discriminación alguna.
<b>Control</b>	Se entiende que los ciudadanos, en forma individual o colectiva, puedan realizar procesos de veedurías, observatorios y otros mecanismos de control social a la actuación de los órganos y autoridades de todas las funciones del Estado.
<b>Solidaridad</b>	Es la promoción del desarrollo de las relaciones de cooperación y ayuda mutua entre las personas y colectivos.
<b>Interculturalidad</b>	Es la participación ciudadana respetuosa e incluyente de las diversas identidades culturales, que promueve el diálogo y la interacción de las visiones y saberes de las diferentes culturas.

Fuente: Constitución de la República 2008 y Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social año 2010

Elaboración propia

De esta manera, deducimos que nuestra Constitución de manera general, reconoce como principios que rigen a la participación ciudadana: “igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad”, los cuales se encuentran de manera transversal en nuestra legislación; sin embargo, es preciso señalar que, los mismos no se desarrollan en la normativa

<sup>92</sup> Ecuador, *Constitución de la República*, art. 16. “Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a: 5. Integrar los espacios de participación previstos en la Constitución en el campo de la comunicación [...]”.

<sup>93</sup> Ecuador, *Constitución de la República*, art. 207.

secundaria a profundidad, como veremos más adelante, cada vez se amplían y agregan más, sin lograr consolidar un solo conjunto que sean aplicables y bien desarrollados.

Por otro lado, podemos señalar los objetivos institucionales estratégicos citados en la página del CPCCS,<sup>95</sup> se resumen en: “mantener un proceso transparente de designación de las autoridades, incrementar la participación ciudadana, el control social y la rendición de cuentas en el ejercicio de los derechos ciudadanos y la gestión pública, fortalecer las capacidades institucionales, incrementar mecanismos de transparencia y lucha contra la corrupción”.<sup>96</sup> Así también, los principios que se desarrollan en normas secundarias son los siguientes:

En primer lugar, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (en adelante, LOPC), en su artículo 4, menciona los principios que rigen a la participación los cuales incluyen los ya citados por la Constitución, y añade la plurinacionalidad, paridad de género, responsabilidad y corresponsabilidad, entendidas como: “aquel compromiso legal y ético asumido por las ciudadanas y los ciudadanos, el Estado y las instituciones de la sociedad civil, de manera compartida, en la gestión de lo público [...]”, así también, incluye a la información y transparencia,<sup>97</sup> no obstante la citada ley, no hace mayor desarrollo respecto de lo que conlleva la transparencia, y de manera general, en su artículo 98 establece que “Los actos de la administración pública están sujetos a los principios de transparencia y publicidad. Las servidoras y los servidores públicos son responsables de sus acciones y omisiones durante el ejercicio de sus funciones [...]”.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social (en adelante, LOFTCS),<sup>98</sup> establece como principios generales que rigen a la FTCS, los siguientes: independencia, autonomía, transparencia, equidad, responsabilidad. Cabe destacar, que se menciona al control social y el principio de coordinación y cooperación

---

<sup>95</sup> Ecuador Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, “Visión y Misión”, *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*, accedido 28 de marzo de 2021, <https://www.cpccs.gob.ec/nuestra-institucion/mision-vision/>.

<sup>96</sup> Ecuador Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, “Objetivos Estratégicos”, *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*, accedido 25 de junio de 2021, <https://www.cpccs.gob.ec/nuestra-institucion/mision-vision/>.

<sup>97</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de Participación Ciudadanía*, Registro Oficial Suplemento 174, art. 4. “Información y transparencia. - Es el derecho al libre acceso de la ciudadanía a la información pública, en el marco de los principios de responsabilidad y ética pública establecidos en la Constitución y la ley, sin censura previa”.

<sup>98</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social*, Registro oficial Suplemento 53, 1 de agosto de 2013, art. 3.

institucional.<sup>99</sup> De esta manera, se evidencia que el legislador va sumando otros principios de aplicación respecto a la participación ciudadana que se desarrollan en normas secundarias. Otra innovación que trae este cuerpo normativo, es la mención del mecanismo de rendición de cuentas, y al respecto en el artículo 3 numeral 5, menciona: “5. Todas las instituciones públicas, sus autoridades y representantes legales, las autoridades de elección popular y las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios públicos o desarrollen actividades de interés público [...]”.<sup>100</sup>

Otra norma importante, es el Código Organización Territorial y Autonomía (en adelante, COOTAD) que, en igual sentido, reconoce a la participación ciudadana dentro de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (en adelante, GAD), y manifiesta la obligatoriedad en la promoción de este derecho por todos los órganos del Estado, cabe destacar que, en este cuerpo legal se hace referencia a la denominada gestión compartida;<sup>101</sup> y al control social de planes, políticas, programas y proyectos públicos, en el diseño y ejecución de presupuestos participativos de los gobiernos. Los principios de aplicación citados en esta ley son: interculturalidad y plurinacionalidad, equidad de género, generacional, y la garantía de los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades.<sup>102</sup>

El artículo 302 de la citada ley, refiere que: “La ciudadanía, en forma individual y colectiva, podrán participar de manera protagónica en la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control social de las instituciones en los gobiernos autónomos descentralizados y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano”.<sup>103</sup>

Por su parte, el Código de la Democracia, reconoce en el artículo 4 a la participación política electoral de la ciudadanía, así también, el artículo 312 dispone que las organizaciones políticas tengan funciones de obligatorio cumplimiento, entre las que se incluye: “Movilizar y promover la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos [...]”.<sup>104</sup> De manera puntual, el artículo 169 hace mención a que: “La

---

<sup>99</sup> Las diversas instituciones públicas, tienen la facultad de establecer relaciones de cooperación institucional, con acciones de coordinación y articulación, a fin de cumplir con sus objetivos y las disposiciones legales.

<sup>100</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social*, art. 3.

<sup>101</sup> La gestión compartida, se refiere a que todas las competencias se gestionarán como un sistema integral que articula los distintos niveles de gobierno y por lo tanto serán responsabilidad del Estado en su conjunto.

<sup>102</sup> Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial*, Registro oficial Suplemento 303, 19 de octubre de 2010.

<sup>103</sup> *Ibíd.*, art. 302.

<sup>104</sup> *Ibíd.*, arts. 4 y 312.

participación ciudadana deberá ser acreditada por el Consejo Nacional Electoral y podrá darse en audiencias públicas, veedurías, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía o los mecanismos de control social [...]”.<sup>105</sup>

De igual manera, el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2019-2023,<sup>106</sup> en el punto 3 reconoce como principios aplicables: integridad, ética, transparencia, acceso a la información pública, participación ciudadana, control social, control público, buen gobierno, gobierno abierto, gobernanza, gobernabilidad, entre otros. De manera puntual, en lo referente a las políticas de participación ciudadana, control social, rendición de cuentas del CPCCS, señala como primer objetivo “la construcción del poder popular que busca mejorar la facultad reguladora y de control del Estado [...]”.<sup>107</sup>

De lo expuesto, se evidencia que estas normas, se centran en la profundización de procesos de formación, capacitación, información y sensibilización que promuevan la participación ciudadana y transparencia en la gestión pública.

Ahora bien, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas señala como criterios para el fomento de la participación ciudadana y el control social la formulación de la política pública,<sup>108</sup> en este punto, el artículo 5 numeral 5, señala que: “Las entidades a cargo de la planificación del desarrollo y de las finanzas públicas, y todas las entidades que forman parte de los sistemas de planificación y finanzas públicas, tienen del deber de coordinar los mecanismos que garanticen la participación [...]”.<sup>109</sup> En consecuencia, se establecen mecanismos de participación ciudadana para la formulación de planes y políticas. Los principios aplicables al ejercicio del derecho de participación son: “obligatoriedad, universalidad, solidaridad, progresividad, descentralización, desconcentración, participación, deliberación, subsidiaridad, pluralismo, equidad, transparencia, rendición de cuentas y control social”.<sup>110</sup>

---

<sup>105</sup> *Ibíd.*, art. 169.

<sup>106</sup> FTCS, “Plan Nacional de la Lucha contra la Corrupción período 2019-2023”, *Función de Transparencia y Control Social, Ecuador*, <https://www.contraloria.gob.ec/wfdescarga.aspx?id=2629&tipo=doc>. 10-32.

<sup>107</sup> Cabe precisar que, revisadas las páginas web institucionales no se verifica un concepto unificado de la participación ciudadana que rija la Función Pública.

<sup>108</sup> Ecuador, *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*, Registro Oficial Suplemento 306, 22 de octubre de 2010, art. 2.

<sup>109</sup> Ecuador, *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*, Registro Oficial 306, 22 de octubre de 2010, art. 5.

<sup>110</sup> *Ibíd.*, art. 19: “El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa se orientará por los principios de obligatoriedad, universalidad, solidaridad, progresividad, descentralización, desconcentración, participación, deliberación, subsidiaridad, pluralismo, equidad, transparencia, rendición de cuentas y control social”.

Así también, es pertinente referirnos a la normativa internacional en la cual se destaca, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que dispone que cada Estado Parte de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico: “formularán, aplicarán o mantendrán en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad [...]”.<sup>111</sup> De igual manera, en su artículo 13 establece: “la adopción de medidas adecuadas a fin de fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción”.<sup>112</sup>

En este caso, se prevé que la participación debe reforzarse con medidas como mayor transparencia, promoción de la ciudadanía en la toma de decisiones; acceso eficaz a información e información pública.

La Convención Interamericana Contra la Corrupción OEA, manifiesta que se debe considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales; y en lo pertinente señala: “11. Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.”<sup>113</sup> Así, se busca que los Estados Partes otorguen: “mayor cooperación técnica mutua sobre las formas y métodos más efectivos para prevenir, investigar y sancionar los actos de corrupción [...]”. Finalmente, el Plan Andino de Lucha Contra la Corrupción,<sup>114</sup> establece entre sus objetivos específicos: “3) Incentivar la mayor y más activa participación ciudadana en el mejoramiento de la gestión pública y en la vigilancia y control de los recursos del Estado.”

---

<sup>111</sup> ONU Asamblea General, *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, 31 de octubre de 2003, A/RES/58/4. art. 5. “Políticas y prácticas de prevención de la corrupción: “Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas [...]”.

<sup>112</sup> *Ibíd.*, art. 13. “Cada Estado Parte adoptará medidas adecuadas, dentro de los medios de que disponga y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa [...]”.

<sup>113</sup> Organización de Estados Americanos OEA, *Convención Americana sobre Derechos Humanos Pacto de San José*, 22 de noviembre de 1969.

<sup>114</sup> Consejo Andino de ministros de Relaciones Exteriores, *Plan Andino de Lucha contra la Corrupción*, 13 de junio de 2007, Decisión 668. <http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/DocOf/DEC668.pdf>.

De lo señalado, se evidencia que la normativa nacional e internacional es amplia y suficiente para el desarrollo de políticas internas de participación ciudadana y lucha contra la corrupción, sin embargo, en el Ecuador no existe un cumplimiento real respecto a los principios que rigen este derecho. En primer lugar, considero que para que un principio constitucional sea cumplido debe ser conocido y aceptado, en este sentido, respecto a la participación creo que existe mucha dispersión con relación a los principios que la rigen, ya que cada ley secundaria aumenta principios y no se desarrollan a profundidad su aplicación y alcance. A mi criterio, los principios más importantes que deben regir el derecho de participación son: transparencia, deliberación pública, respeto, control, responsabilidad y gestión compartida. Sin embargo, existe mucha generalidad en su aplicación lo cual acarrea desinterés y confusión para los destinatarios.

#### **1.1.4 Esquema y diseño del derecho de participación en Colombia, México y Bolivia**

En este punto se busca analizar el diseño del derecho de participación ciudadana y control social desde una perspectiva internacional, en este sentido, se han considerado y seleccionado tres países de América Latina, a fin de realizar un esquema comparativo de su implementación y composición. Los países seleccionados para la presente investigación son Colombia, considerando que ha tenido constituciones con largos periodos de duración de las cuales se destacan la del año 1886 y la última que permanece vigente en el año 1991. México, por cuanto tiene la constitución más antigua de la región implementada desde el año 1917, y de igual manera, se ha considerado que en el ámbito de participación ciudadana comprende el país de América Latina con mayor población la cual asciende a 126 millones aproximadamente. Finalmente, consideramos analizar el panorama de Bolivia, ya que se relaciona mucho con la realidad ecuatoriana, toda vez que la constitución bolivariana se aprobó en el año 2009 y en la misma se reconoce un sistema de gobierno participativo.

Por lo expuesto, considero fundamental realizar una breve descripción del régimen democrático reconocido y aplicado en los citados países, así como analizar los mecanismos de control social en contraste con la rendición de cuentas.

## Colombia

En Colombia, el derecho a la participación ciudadana se lo encuentra consagrado en su Constitución, en su preámbulo que dispone: “con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo [...]”<sup>115</sup>, de lo que se desprende que, se reconoce como un Estado democrático, que tiene a la participación como característica la cual se debe promover en diferentes esferas, sin embargo, no la integra como en una democracia participativa. De igual manera, se reconoce en el artículo 2 que: “Son fines esenciales del Estado: [...] facilitar la participación de todos en las decisiones y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación [...]”.<sup>116</sup>

Respecto a los mecanismos de participación, se prevé en el artículo 103 de la Constitución: “Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato [...]”.<sup>117</sup> Cabe precisar que, no se hace referencia directa a mecanismos de control social, sino que de manera general se establece: “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político [...]”,<sup>118</sup> y se prevén los derechos de participación como: elecciones, plebiscitos, constituir partidos, revocatoria del mandato, iniciativa en corporaciones públicas, interponer acciones públicas, acceso a cargos públicos.

En relación a la rendición de cuentas, no se la establece como un mecanismo de control social per se, sino que se lo define como: “La Ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados [...]”;<sup>119</sup> de lo expuesto, esta vigilancia se ejerce a través de los sistemas de participación, sin embargo, no existe una obligatoriedad de presentar un informe con información a la ciudadanía, por el contrario,

---

<sup>115</sup> Colombia, *Constitución Política de Colombia*, art. 1.

<sup>116</sup> *Ibíd.*, art. 2.

<sup>117</sup> Colombia, *Constitución Política de Colombia*, art. 103. En relación al cabildo abierto, se lo puede relacionar con las asambleas ciudadanas locales que ha previsto el CPCCS, en el sentido, de que se constituye como una reunión pública de los concejos distritales, municipales y de las juntas administradoras locales, con el objetivo de que los habitantes puedan participar directamente en la discusión de asuntos de interés para comunidades.

<sup>118</sup> *Ibíd.*, art. 40.

<sup>119</sup> *Ibíd.*, art. 270.

se obliga directamente a rendir cuentas a diversas autoridades como Contralor General, Procurador General y Banco Central pero se lo realiza ante el Congreso Nacional.<sup>120</sup>

## **Bolivia**

El caso de Bolivia, resulta interesante por cuanto es similar en algunos aspectos al modelo implementado en nuestro país, de esta manera, en su Constitución se reconoce a la participación como un valor del Estado, en el mismo sentido, se establece que tienen un sistema de Gobierno de forma democrática, participativa, representativa y comunitaria.<sup>121</sup> En relación a los derechos políticos, se prevé que: “Todas las ciudadanas y los ciudadanos tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, y de manera individual o colectiva [...]”,<sup>122</sup> en este aspecto el derecho de participación comprende: “5) La fiscalización de los actos de la función pública [...]”,<sup>123</sup> de este modo, podemos establecer que se otorga a los ciudadanos, la capacidad de fiscalizar los actos públicos, en cumplimiento de su ejercicio del derecho de participación. En esta misma línea, la Constitución ha previsto un Título específico para el desarrollo de “Participación y Control Social”, de lo que podemos deducir la importancia que se otorga a su ejercicio.

Bajo estos parámetros, el artículo 241 numeral 2, reconoce que: “la sociedad civil organizada ejercerá el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, y a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales [...]”,<sup>124</sup> lo expuesto se asemeja con el control social que propone la Constitución ecuatoriana, sin embargo cabe precisar que en Bolivia se hace mención a un control social respecto de la calidad de los servicios públicos, lo cual considero fundamental por cuanto se hace relación a una evaluación de resultados.

Así también, se dispone que la participación y el control social implican apoyar al órgano Legislativo en la construcción colectiva de leyes, lo cual es relevante en el sentido de que, pese a que la Asamblea tiene un rol de representación por voto popular el

---

<sup>120</sup> *Ibíd.*, arts. 268, 277 y 371.

<sup>121</sup> La democracia directa y participativa, se ejerce por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria del mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo; y Comunitaria: por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimiento propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otros.

<sup>122</sup> Bolivia, *Constitución Política del Estado*, Gaceta Oficial, 7 de febrero de 2009, art 26.

<sup>123</sup> *Ibíd.*, art. 26.

<sup>124</sup> *Ibíd.*, art. 241.

constituyente a previsto que se requiere de participación ciudadana, a fin de otorgarle mayor transparencia y legitimidad al proceso de elaboración legislativa.

Por otro lado, Claudio Balderacchi,<sup>125</sup> advierte que en Bolivia existen mecanismos informales de participación, como es la Coordinación Nacional por el Cambio, la cual se ha convertido una plataforma importante que involucra a las organizaciones sociales con el gobierno central y la administración pública. Este organismo, representa un consenso en la elaboración de leyes, ya que interviene en la discusión, en este sentido, el autor, reconoce que este mecanismo es considerado una asamblea legislativa paralela.

En relación a la rendición de cuentas, no se establece un mecanismo directo por parte de la ciudadanía, no obstante, el artículo 242 numeral 6, señala que: “La participación y el control social implica: 6. Conocer y pronunciarse sobre los informes de gestión de los órganos y funciones del Estado”, lo que refleja una obligación de presentación de informes de gestión de los organismos estatales, los cuales deben ser puestos a consideración de la ciudadanía.

## México

En los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución en el artículo 2, literal a) numeral VII, segundo inciso determina: “Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas [...]”,<sup>126</sup> por lo que se prevé, una organización de un sistema democrático representativo y deliberativo. En este sentido, el artículo 35 de la Constitución dispone que son derechos de la ciudadanía: votar en elecciones populares, asociarse individual y libremente, tomar las armas en las Fuerzas Armadas, ejercer el derecho de petición, poder ser nombrado para cualquier empleo, iniciativa legislativa, y la revocatoria del mandato. De lo expuesto se colige, que la ciudadanía no cuenta con mecanismos directos de participación ciudadana.

En relación al control, se prevé en el artículo 113 que: “El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes

---

<sup>125</sup> Claudio Balderacchi, “Participatory Mechanisms in Bolivia, Ecuador and Venezuela: Deeping or Undermining Democracy?” *Government and Opposition* 52, n.º 1 (2015): 131-61.

<sup>126</sup> México, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917, art. 2.

de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos [...],<sup>127</sup> para el efecto, se dispone que este Comité se integre en una parte, por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción.<sup>128</sup> De lo expuesto, se evidencia que la participación ciudadana en la fiscalización es nula con un mínimo de intervención ciudadana.

De igual manera, en relación a la rendición de cuentas, se hace referencia al artículo 60, que hace mención de manera general al acceso de información y dispone que: “Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos [...]”; y de manera concreta se obliga a rendir cuentas a las autoridades pero ante la Cámara de Diputados o el Congreso, según corresponda, no existe una rendición de cuentas hacia la ciudadanía, o el derecho a demandar esta información.

En este sentido, Daniel Márquez Gómez,<sup>129</sup> señala que, en México se ha incorporado la ideología a nivel doctrina, la importancia de la rendición de cuentas, por lo que se ha cristalizado la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de 2009, la cual comprende un vuelco en el esquema de control externo hacia la “accountability”.

## **1.2 Función de Transparencia y Control Social**

### **1.2.1 Integración de la quinta función del Estado conforme lo dispuesto por la Constitución de 2008**

Desde la creación del quinto poder del Estado denominado FTCS,<sup>130</sup> a través de la cual, se reconoce al pueblo ecuatoriano como mandante y fiscalizador del poder público, se ha previsto que, para el cumplimiento de sus objetivos, se encuentre integrado por los siguientes organismos:

---

<sup>127</sup> *Ibíd.*, art. 113.

<sup>128</sup> *Ibíd.*, art. 113.

<sup>129</sup> *Ibíd.*, art. 78.

<sup>130</sup> Ecuador, *Constitución de la República*, art. 204.

*a. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*

Es una entidad con personalidad jurídica y autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa,<sup>131</sup> entre sus funciones, conforme lo estipula el artículo 208 de la Constitución, se encuentran: la promoción de los derechos relativos a la participación ciudadana, establecer mecanismos de rendición de cuentas, investigar denuncias, designación de autoridades que le corresponda, entre otros.<sup>132</sup> Tiene a su cargo la designación de la primera autoridad de la Procuraduría General del Estado y de las superintendencias, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado y Contraloría General del Estado, los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura.<sup>133</sup>

Se integra por siete consejeros principales y suplentes, la selección se realiza de entre los postulantes que propongan las organizaciones sociales y la ciudadanía y será organizado por el Consejo Nacional Electoral.<sup>134</sup>

*b. Defensoría del Pueblo*

Conforme lo estipula la Constitución, en su artículo 214: “será un órgano de derecho público con jurisdicción nacional, personalidad jurídica y autonomía administrativa y financiera [...]”.<sup>135</sup> Tiene como funciones: “la protección y tutela de los habitantes del Ecuador y la defensa de los derechos de los ecuatorianos y ecuatorianas que estén fuera del país [...]”,<sup>136</sup> entre sus principales atribuciones están: “patrocinio de las acciones de protección, hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, incumplimiento, acción ciudadana y los reclamos por mala calidad o indebida prestación de los servicios públicos o privados, investigar y resolver sobre acciones u omisiones de personas naturales o jurídicas que presten servicios públicos [...]”.<sup>137</sup>

Para el nombramiento de la máxima autoridad, el CPCCS realizará la designación luego de agotar el proceso de selección correspondiente, y la Asamblea Nacional del Ecuador procederá con la posesión.<sup>138</sup>

---

<sup>131</sup> *Ibíd.*, art. 207.

<sup>132</sup> *Ibíd.*, art. 208.

<sup>133</sup> *Ibíd.*, art. 208 numerals 10, 11 y 12.

<sup>134</sup> *Ibíd.*, art. 207.

<sup>135</sup> *Ibíd.*, arts. 214.

<sup>136</sup> *Ibíd.*, art. 215.

<sup>137</sup> *Ibíd.*

<sup>138</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo*, Registro Oficial Suplemento 481, 06 de mayo de 2019, art. 8.

*c. Contraloría General del Estado*

El artículo 211 de la Constitución manifiesta que: “es un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos [...]”,<sup>139</sup> comprende la entidad de control más antigua del Ecuador con 93 años de historia, y entre sus funciones se encuentran: “dirigir el sistema de control administrativo que se compone de auditoría interna, auditoría externa y del control interno de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos, determinación de responsabilidades, administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal [...]”.<sup>140</sup>

Para la designación del Contralor General, el CPCCS mediante el Reglamento de concurso de méritos para Contralor General del Estado, ha previsto: “implementar un proceso de selección por concurso de oposición y méritos, del cual se escogerá a quien obtenga la mejor puntuación e informará a la Asamblea Nacional para la posesión respectiva”.<sup>141</sup> Dentro del reglamento para el concurso, se establecen los requisitos para postularse, procedimiento y la valoración de los méritos de los candidatos, el proceso de impugnación ciudadana y, designación.<sup>142</sup>

Cabe precisar que, desde la vigencia del CPCCS la designación de Carlos Pólit (quien estuvo al frente del ente de control durante tres períodos consecutivos), ha sido de las más criticadas, ya que en ella se evidenció una fuerte manipulación política, por cuanto, se utilizó a esta estructura de designación con participación ciudadana para posesionar a un contralor que favoreció las pretensiones del gobierno de turno, actualmente Carlos Pólit se encuentra prófugo de la justicia,<sup>143</sup> y el ente de control, es presidido por Pablo Celi en calidad de Contralor subrogante designado por el CPCCS-T, el actual Contralor ha impulsado la iniciativa, de crear el denominado Tribunal de Cuentas, que reemplazaría a la entidad de control .<sup>144</sup>

---

<sup>139</sup> Ecuador, *Constitución de la República*, art. 211.

<sup>140</sup> *Ibíd.*, art. 212.

<sup>141</sup> Ecuador, *Reglamento Concurso de Méritos para Contralor General del Estado*, Registro Oficial 526, 02 de septiembre de 2011.

<sup>142</sup> Carlos Marcelo Núñez Pérez, “De la Contraloría hacia un Tribunal de Cuentas”, *Iurisdictio: Revista del Colegio de Jurisprudencia*, n.º 24 (2019).

<sup>143</sup> El Comercio, “Tribunal ratifica cárcel de seis años para ex contralor Carlos Polit”, *El Comercio*, 23 de septiembre de 2020, <https://www.elcomercio.com/actualidad/tribunal-carcel-excontralor-polit-odebrecht.html>.

<sup>144</sup> Respecto al Tribunal de Cuentas, se señala que: “la propuesta, presentada por el contralor subrogante Pablo Celi, en el 2017, se trata de un proyecto que busca transformar la Contraloría en un Tribunal

#### d. Superintendencias

Conforme lo dispone nuestra Constitución, comprenden aquellos organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención, y control de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general.<sup>145</sup> Los superintendentes son nombrados por el CPCCS de una terna que envía el presidente de la República, conformada con criterios de especialidad, méritos, escrutinio público y derecho de impugnación ciudadana. La designación se la realiza luego del proceso de impugnación y veeduría ciudadana.

En el Ecuador en el año 2008 existieron siete superintendencias, sin embargo, con el transcurso del tiempo y toda vez que, en la práctica se dio mucha manipulación y violaciones de derechos por parte de las mismas, se han eliminado o transformado, sin embargo, considero fundamental mencionarlas, a fin de comprender su papel y los desaciertos que tuvieron. Por lo que, se aclara que en la actualidad solo existen: Superintendencia de Compañías y Seguros, Superintendencia de Bancos, Superintendencia de Economía Popular y Solidaria; y de Control de Poder del Mercado.

Por lo expuesto, se precisa que partir de la vigencia de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones,<sup>146</sup> se dispuso se suprima la Superintendencia de Telecomunicaciones, el Consejo Nacional de Telecomunicaciones y la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones, y se estableció la creación de la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones, asignándole facultades en cuanto a regulación, control gestión y evaluación del Espectro Radio-eléctrico y las Telecomunicaciones. De igual manera, a partir con la Ley Orgánica de Comunicación,<sup>147</sup> se dispuso el cierre de la Superintendencia de Comunicación, ya que el organismo desde su vigencia fue considerado un órgano de censura que vulneraba el derecho a la libertad de expresión.

Es preciso señalar que, con la citada Ley se creó el Consejo de Comunicación; a través del cual se garantiza los derechos ciudadanos: “a una información y comunicación diversa, plural, incluyente y participativa”.<sup>148</sup>

---

de Cuentas, integrado por un cuerpo colegiado con siete integrantes”. Citado en Carlos Marcelo Núñez Pérez, “De la Contraloría hacia un Tribunal de Cuentas”, *Iurisdictio: Revista del Colegio de Jurisprudencia*.

<sup>145</sup> Ecuador, *Constitución de la República*, art. 213.

<sup>146</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de Telecomunicaciones*, Registro oficial Suplemento 439, 18 de febrero de 2015, art. 1.

<sup>147</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de Comunicación*, Registro Oficial Suplemento 22, 25 de junio de 2013.

<sup>148</sup> *Ibíd.*

Como conclusión, se evidencia que la FTCS, está conformada por diversos organismos mediante los cuales se busca priorizar el ejercicio de los derechos de participación ciudadana desde todos los niveles de gobierno, por ello, constituyen garantes y ejecutores de las normas y principios que rigen el ejercicio de este derecho. En este contexto, la institucionalización del poder ciudadano a través de la FTCS comprende una vía para fomentar la participación, deliberación y corresponsabilidad ciudadana a fin de lograr legitimidad política.

En este sentido, Héctor Gutiérrez sostiene que: “Las instituciones participativas contienen un conjunto de atributos que ofrecen un paradigma distinto. En un nivel normativo, las instituciones participativas están orientadas a sortear las asimetrías de poder, pues, sin distingo, pueden dotar a los ciudadanos de información, igualdad de posibilidades, y obligar a las autoridades a ingresar en procesos de deliberación [...]”,<sup>149</sup> en esta línea, la participación ciudadana a través de canales adecuados conlleva a que existan ciudadanos informados. Así también se evidencia que el constituyente ha dotado al sistema de participación ciudadana de una capacidad institucional amplia, sin embargo, cabe señalar que ni la participación ni el control social pueden limitarse a los derechos que se ejercen a través de los organismos institucionales creados, sino que se amplían a diversos sectores y niveles, así por ejemplo los ciudadanos tenemos aún la capacidad intrínseca de ejercer un control social a través del voto responsabilizando a los gobernantes por sus actuaciones.

A manera de conclusión, se verifica que de nuestra experiencia desde la vigencia del CPPCS, se ha evidenciado una escasa representación del poder ciudadano, sin embargo, la noción de la importancia de los derechos de participación ciudadana ha crecido, pese a las falencias institucionales presentadas. Por ende, como ciudadanos es preciso trabajar en el fortalecimiento de los entes de control previstos y fortalecer sus atribuciones y competencias, desde una visión de transparencia en un modelo congruente con los valores, principios que los rigen.<sup>150</sup> En esta línea, se incentiva a que las instituciones previstas promulguen mayor acceso a los mecanismos previstos, capacidad para atender las demandas sociales y recursos humanos y económicos a fin de poder cumplir con sus atribuciones.

---

<sup>149</sup> Héctor Manuel Gutiérrez Magaña, “Instituciones de control social y calidad democrática: Las veedurías en Ecuador durante el periodo 2012-2016”, 5-15.

<sup>150</sup> Ricardo Uvalle Berrones, “Fundamentos de la transparencia en la sociedad contemporánea”, *UNAM: Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 226 (2016): 199-220. <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/viewFile/53662/48468>

### **1.2.2 Atribuciones y competencias de la Función de Transparencia y Control Social**

Conforme lo expuesto en líneas anteriores mediante la FTCS se institucionaliza a la participación ciudadana en la gestión pública, especialmente en la relacionado a la fiscalización y la lucha contra la corrupción. En este sentido, la participación ciudadana y la construcción de un poder ciudadano se constituye en un principio orientador de la acción y la gestión de las instituciones públicas. Esta conceptualización de la participación es importante, por cuanto se la reconoce como otra función del Estado, con igual legitimidad y jerarquía que los otros poderes públicos, para lo cual, se amplía la condición ciudadana y los sujetos de la participación, ya que se reconoce a las organizaciones colectivas de forma amplia e incluyente.

En este sentido, la institucionalidad propuesta a través de la FTCS determina la forma en que los ciudadanos se relacionan con el Estado y sus representantes, y constituyen un medidor de la democracia participativa que se ha propuesto. En esta línea se sostiene la importancia y estudio de sus funciones y competencias a fin analizar cada una de ellas, puesto que las mismas comprenden una garantía en el ejercicio de los derechos de participación, ya que el valor institucional que ejerce la FTCS amplía la concepción de la ciudadanía en su rol de participación, así también, constituye un ente articular entre la sociedad y el gobierno. Para el efecto, conforme lo establece el artículo 204 de la Constitución tiene entre sus atribuciones:

1. Promover e impulsar el control de las entidades y organismos del sector público, y del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público: En este aspecto, se ha previsto la creación de mecanismos que ejerzan el control social, gestionados a través del CPCCS, estos son:

Veedurías: constituyen mecanismos de control social que permiten a los ciudadanos realizar el seguimiento, vigilancia y fiscalización de la gestión pública: “con el fin de conocer, informarse, monitorear, opinar, presentar observaciones, exigir rendición de cuentas y contribuir al mejoramiento de la administración de lo público.”<sup>151</sup>

---

<sup>151</sup> Ecuador, *Reglamento General de Veedurías Ciudadanas*, Resolución No. PLE-CPCCS-388-22-11-2016, 29 de noviembre de 2016, art. 6.

Las veedurías son entidades ciudadanas”<sup>152</sup>, cabe precisar que sus actividades son independientes del CPCCS, la entidad observada o de cualquier otra institución de la administración pública.<sup>153</sup>

De la información disponible y verificada en la página oficial del CPCCS, se evidencia que en el año 2018 se han realizado 11 veedurías a nivel nacional, para el año 2019 se realizaron 12, y en el año 2020 se realizaron 27.<sup>154</sup>

Observatorios Ciudadanos: son un “mecanismo de control social que se constituye por ciudadanos y organizaciones ciudadanas que estén interesadas en elaborar en conjunto con la academia y expertos, diagnósticos, seguimiento técnico e independiente para impulsar, evaluar y vigilar el cumplimiento de la política pública.”<sup>155</sup> Comprende un mecanismo permanente de control que permite la interlocución entre la ciudadanía y el Estado.

De la información disponible y verificada en la página oficial del CPCCS, se evidencia que en el año 2018 se realizó 1, para el año 2019 se realizaron 19 y en el año 2020 se realizaron 20.<sup>156</sup>

Defensorías Comunitarias: constituyen aquellas “formas de organización de la comunidad, en las parroquias, barrios y sectores rurales y urbanos para la promoción, defensa y vigilancia de los derechos”.<sup>157</sup> Entre sus atribuciones tiene la denuncia ante las autoridades competentes los casos de violación o amenaza de vulneración de derechos. Los defensores comunitarios deben ser miembros activos de la comunidad, y pueden ser docentes, padres o cualquier persona mayor de 15 años que tenga práctica. De la

---

<sup>152</sup> Ecuador Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, “Veedurías Ciudadanas”, *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*, accedió 25 de junio de 2021, <http://www.cpcsc.gov.ec/participacion-ciudadana-y-control-social/control-social/veedurias-ciudadanas/>.

<sup>153</sup> *Ibíd.*

<sup>154</sup> Ecuador Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, “Informes Finales de Veedurías”, *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*, accedido 27 de abril de 2021, <http://www.cpcsc.gov.ec/informes-finales-de-veedurias-ciudadanas/>.

<sup>155</sup> Ecuador Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, “Observatorios Ciudadanos”, *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*, accedido 25 de junio de 2021, <http://www.cpcsc.gov.ec/participacion-ciudadana-y-control-social/control-social/observatorios-ciudadanos/>.

<sup>156</sup> Ecuador Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, “Convocatoria a Observatorios Ciudadanos”, *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*, accedido 15 de abril de 2021, <http://www.cpcsc.gov.ec/participacion-ciudadana-y-control-social/control-social/observatorios-ciudadanos/convocatorias-a-observatorios-ciudadanos/#1610028188452-bad3c4fe-7630>.

<sup>157</sup> Ecuador Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, “Defensorías Comunitarias”, *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*, accedido 25 de junio de 2021, <http://www.cpcsc.gov.ec/participacion-ciudadana-y-control-social/control-social/defensorias-comunitarias/>.

información disponible y verificada en la página oficial del CPCCS, hasta la presente fecha no se evidencia información relativa a su conformación o vigencia.

Comités de Usuarios: son formas organizativas que “efectivizan el mecanismo de control social, son de carácter permanente, cuyo espacio sirve para conectar entre los prestadores del servicio y los usuarios. Son formas de organización, que se agrupan libre y voluntaria para observar e incidir en la calidad de la prestación de servicios”.<sup>158</sup>

De la información disponible y verificada en la página oficial del CPCCS, se evidencia una convocatoria en el año 2019, relativa a la vigilancia del servicio de transporte público en la provincia de Imbabura.<sup>159</sup>

2. Fomentar e incentivar la participación ciudadana y proteger el ejercicio y cumplimiento de los derechos: Al respecto, se ha previsto la creación de la Dirección Nacional de Promoción de la Participación, la cual se encarga de: “difundir hacia la ciudadanía y las instituciones públicas, los mecanismos e instancias de participación, y generar las condiciones institucionales para promover y facilitar la participación ciudadana y el control social”.<sup>160</sup>

Para el cumplimiento de sus objetivos, esta instancia administrativa está facultada para: capacitar a la ciudadanía en derechos y mecanismos de participación, dar seguimiento, monitoreo, acompañamiento y apoyo a todas las entidades del Estado para que pongan en marcha los mecanismos de participación, fortalecimiento de capacidades organizacionales y ciudadanas. De igual manera, se crean espacios de participación como las Asambleas Ciudadanas, y los Consejos barriales y recintales, sin embargo, de la información disponible en la página web del CPCCS, se encontró información únicamente relacionada al año 2017.<sup>161</sup>

---

<sup>158</sup> Ecuador Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, “Comités de Usuarios”, *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*, accedido 25 de junio de 2021. <http://www.cpcas.gob.ec/participacion-ciudadana-y-control-social/control-social/comites-de-usuarios/>.

<sup>159</sup> Ecuador Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, “Convocatoria a Comité de Usuarios año 2019”, *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*, accedido 15 de abril de 2021, <http://www.cpcas.gob.ec/participacion-ciudadana-y-control-social/control-social/veedurias-ciudadanas/convocatorias-a-comite-de-usuarios/>.

<sup>160</sup> Ecuador Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, “Promoción de la Participación Ciudadana”, *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*, accedido 25 de junio de 2021. <https://www.cpcas.gob.ec/participacion-ciudadana-y-control-social/promocion-de-la-participacion/introduccion/>.

<sup>161</sup> Ecuador Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, “Base de datos de Asambleas Ciudadanas Locales a Nivel Nacional 2017”, *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*, accedido 15 de abril de 2021. <http://www.cpcas.gob.ec/wp-content/uploads/2017/02/Base-de-datos-nacional-de-Asambleas-Ciudadanas-2017-1.pdf>.

3. Prevenir y combatirá la corrupción: Para cumplir con este mandato, el CPCCS crea la Secretaría Técnica de Transparencia y Lucha contra la Corrupción<sup>162</sup> cuyos ejes de trabajo son: creación de redes ciudadanas, brigadas de transparencia, un modelo de territorios de transparencia e índices; y, para el caso de lucha contra la corrupción se reconoce, la facultad de receptor e investigar las denuncias de la ciudadanía sobre actos que generen corrupción.

### **1.2.3 Composición y diseño estructural de la Función de Transparencia y Control Social**

La FTCS tiene por objeto legitimar la participación ciudadana y el control social, con el fin de consolidar el denominado “poder ciudadano”, por ende, se busca que la ciudadanía sea capaz de participar y principalmente controlar y fiscalizar a las instituciones públicas, para de esta manera, fortalecer la democracia participativa y combatir activamente a la corrupción. En este sentido, la FTCS cuenta con su propia ley denominada “Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social”, cuerpo legal que tiene por objeto regular todo lo relativo a su funcionamiento, y además desarrollar todas las facultades, competencias, deberes y obligaciones.

Al respecto, en este punto propongo analizar la estructura con la que cuenta la FTCS para el ejercicio de sus atribuciones, la cual se ejerce a través de un presidente quien es el representante, y un vicepresidente siendo ambos rotativos, con una duración de un año en sus funciones y se eligen dentro los miembros que la conforman. También, se prevé la existencia de un órgano denominado Comité de Coordinación, conformado por todos los miembros de la función; y, una Secretaría Técnica.<sup>163</sup>

El artículo 17 de la LOFTCS, dispone que, “cada una de las entidades que conforman la función, dentro de su respectiva estructura orgánica de procesos, cuenten con una unidad de coordinación con los órganos de la Función y con el Comité de Coordinación, a fin de dar cumplimiento a los compromisos institucionales [...]”. Los artículos 12 y 14, refieren a la creación de la Secretaría Técnica como: “el órgano operativo del Comité de Coordinación, con autonomía administrativa y financiera,

---

<sup>162</sup> Ecuador Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, “Secretaría de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*, <https://www.cpccs.gob.ec/transparencia-y-lucha-contra-la-corrupcion/introduccion/>.

<sup>163</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social*, art. 6.

ejercida por un secretario técnico”, que tiene entre sus funciones: “dar seguimiento a las políticas y planes formulados por el Comité de Coordinación, diseñar la estrategia, el plan y los insumos necesarios para definir las políticas de la función”, entre otras.

Conforme lo establece Irma Jara: “previo a la instrumentación de la Ley de la función, es decir durante 5 años desde la creación de la FTCS, no se tenía un órgano operativo que facilite el cumplimiento de las atribuciones del Comité”,<sup>164</sup> es así como la Secretaría era un puesto rotativo que estaba a cargo de un funcionario designado por el presidente de la FTCS. Es pertinente hacer mención que la citada Ley únicamente establece requisitos para el puesto de secretario técnico; sin embargo, no se hace mención al cumplimiento de requisitos para el cargo de presidente y vicepresidente, por lo que se puede interpretar que los requisitos son iguales para los titulares.

En el caso del Comité de Coordinación, se encuentra conformado por los titulares de las entidades de la función y tiene como atribuciones las establecidas en el artículo 7 de la LOFTCS. Por su parte, el artículo 206 de la Constitución establece que se conformara una instancia de coordinación, y entre sus atribuciones se encuentran: “formular políticas públicas de transparencia, control, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana y prevención y lucha contra la corrupción, coordinar el plan de acción de las entidades, articular la formulación del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción; y, presentar a la Asamblea Nacional propuestas de reformas legales”.<sup>165</sup>

Desde mayo de 2019 el contralor subrogante Pablo Celi ocupa la presidencia del Comité de Coordinación, Danilo Sylva la vicepresidencia; y, como secretaria técnica Verónica Acosta Espinosa. En este sentido, Irma Jara manifiesta que: “el Reglamento de Funcionamiento de la FTCS establece que las reuniones de la instancia de coordinación sean al menos bimensuales; sin embargo, verificada la información disponible en la página web de la institución, no se encuentran ningún registro de estas reuniones, sus actas o resoluciones”.<sup>166</sup> Por otro lado, cabe precisar que se requiere fomentar una mayor articulación entre las funciones del Estado a fin de que exista una convocatoria que se posibilite normativamente o a través de acuerdos de coordinación institucional.

En el ámbito específico de la lucha contra la corrupción es fundamental que exista una coordinación entre entidades de control como la Contraloría General del Estado,

---

<sup>164</sup> Irma Victoria Jara Iñiguez, *Estudio del modelo de gestión aplicado a la transparencia y control social como función de Estado: caso Ecuador 2008-2018* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2019), 25 <http://hdl.handle.net/10644/6671> .

<sup>165</sup> Ecuador, *Constitución de la República*, art. 206.

<sup>166</sup> *Ibíd.*, 25.

Fiscalía General y el Consejo de la Judicatura, ya que son los organismos competentes en establecer sanciones y responsabilidades administrativas, civiles o penales respectivamente.<sup>167</sup>

De lo expuesto, se evidencia que no existe una relación directa de la ciudadanía a través de la cual se pueda participar, sino que se crea una relación por medio del CPCCS, y los canales por él previstos, por lo que se deben socializar los mecanismos de participación y efectivizar las herramientas previstas. En la práctica no existe una convocatoria constante respecto a la importancia de acudir como ciudadanía y relacionarse en estos temas, por ejemplo, en lo referente al Plan Nacional por la Integridad Pública y Lucha Contra la Corrupción, no se hace mención a un mecanismo de seguimiento desde la sociedad civil, pese a que es un requisito para su aprobación.

Finalmente, es pertinente hacer mención a los recursos económicos que se designa a la función para el desarrollo de sus objetivos institucionales. Sobre el tema, cabe indicar que apenas en el 2013, con la expedición de la LOFTCS mediante disposición general segunda se establece que: “el Ministerio de Finanzas asigne los recursos necesarios para su organización y funcionamiento, de conformidad con el presupuesto que apruebe el Comité de Coordinación”.<sup>168</sup>

En este sentido, de la información revisada en el informe estadístico presupuestario general, se evidencia que: “el sectorial Transparencia y Control Social durante el período 2013-2017 ha experimentado una tendencia constante en relación a la asignación codificada que se mueve entre un rango de USD 240,00 millones y USD 312,84 millones [...]”,<sup>169</sup> y se aclara que: “Los valores máximos se observan en el período 2014, de ahí en adelante los egresos decrecen paulatinamente hasta alcanzar el mínimo en el período 2016 con USD 243,22 millones en el codificado y USD 229,71 millones en el devengado [...]”.<sup>170</sup> Para el año 2018, la asignación inicial fue de USD 226,64 millones de los cuales se devengo USD 158 millones, así también, se hace notar que la inversión pública realizada es de 6,48 millones, lo que equivale a la asignación más baja en

---

<sup>167</sup> Jara Iñiguez, *Estudio del modelo de gestión aplicado a la transparencia*, 25.

<sup>168</sup> *Ibíd.*

<sup>169</sup> Ministerio de Finanzas, “Informe de Ejecución Presupuesto General del Estado”, *Ministerio de finanzas*, 31 de diciembre de 2016, 416, <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/11/informe-ejec-pge-2016..compressed.pdf>.

<sup>170</sup> *Ibíd.*

comparación a otros sectores,<sup>171</sup> y para el año 2019 la asignación inicial fue de USD 9 012 millones de los cuales se devengó 7 689 millones.

En este contexto, se evidencia uno de los retos que presenta el fortalecimiento de la participación ciudadana a través de la FTCS, ya que para la ejecución de sus funciones requiere de recursos humanos y económicos necesarios. En este punto, es preciso afirmar que la participación ciudadana no puede ser reducida a un mero instrumento de poder, sino que tiene que ser el dinamizador de la gestión pública, a fin de que se permita seguir avanzando en la construcción de la relación Estado y ciudadanía. Es así que, resulta preciso que los organismos articuladores previstos, fomenten el ejercicio de este derecho, y activen verdaderas redes de participación ciudadana, generando ese carácter de pertenencia de este derecho como el único a través del cual, ejercemos nuestra soberanía.

En definitiva, se colige que pese a que son grandes los avances en materia de participación ciudadana, se mantiene el reto de cambiar la actitud como ciudadanos, las fuerzas políticas, las autoridades a cargo de los organismos de control a través de verdaderos concursos de méritos y oposición y procesos de designación, y la actitud pasiva de la ciudadanía frente a las decisiones de nuestros gobernantes. Con ello se busca dejar atrás una cultura ciudadana de crítica y reclamo pasivo, y transformarnos en ciudadanos activos con una participación fuerte, argumentada, autónoma e independiente con propuestas y acciones claras, ejerciendo nuestro derecho a participar en las gestiones públicas y ejercer un control social a través de los organismos previstos.

### **1.3 Consejo de Participación Ciudadana y Control Social**

#### **1.3.1 Deberes y atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social**

El CPCCS surge como una institución autónoma que se constituye como el ente articulador entre la FTCS y la ciudadanía, para el efecto, se le ha dotado de un aparato burocrático y jurídico amplio. Su existencia y funcionamiento se justifica en la idea de hacer realidad la participación de la sociedad con sus diversos sectores en los procesos de adopción de decisiones, para el control y vigilancia del quehacer público, lo que conlleva

---

<sup>171</sup> Ministerio de Finanzas, “Boletín de ejecución presupuestario julio – septiembre 2018”, *Ministerio de Finanzas Boletín Trimestral 31*, 30 de septiembre de 2018, <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/01/boletin-trimestral-2018-iii-trimestre.pdf>.

trabajar de manera conjunta por la transparencia para eliminar la corrupción en todas sus manifestaciones.

En este punto, propongo realizar un repaso histórico del CPCCS, ya que en el Ecuador, esta institución tiene un antecedente relevante, que es la denominada Comisión de Control Cívico de la Corrupción, la cual constituía un organismo con autonomía e independencia económica y política consagrada en la Constitución de 1998, Por otra parte, la Comisión Nacional Anticorrupción (en adelante, CNA),<sup>172</sup> se creó mediante decreto ejecutivo el 4 de marzo de 1997 y desde esa trinchera se dedicó a la investigación de los diferentes actos de corrupción en varios gobiernos.<sup>173</sup>

Pese a aquello, con la vigencia de la Constitución de 2008, se creó el CPCCS el cual en teoría vendría a reemplazar y fortalecer la denominada CNA, en este sentido, se le otorga a este nuevo ente de participación ciudadana, diversas funciones entre ellas las relativas al fomento de la participación ciudadana, combatir la corrupción; así como la misión de elegir a las autoridades de los organismos de control. En virtud de este reconocimiento estatal, y a fin de cumplir sus atribuciones la LOCPCCS, dentro de sus atribuciones ha previsto las siguientes facultades:

*a. Promoción de la participación ciudadana y la formación en ciudadana*<sup>174</sup>

Para el efecto, dentro de la estructura del CPCCS se ha implementado la Dirección Nacional de Promoción de la Participación,<sup>175</sup> la cual comprende: “la instancia encargada de difundir hacia la ciudadanía y las instituciones públicas, los mecanismos de participación ciudadana”.<sup>176</sup> El Estatuto Orgánico General de Procesos, prescribe que estas facultades competen directamente a la Secretaría Técnica de Participación la cual coordina sus competencias a través de la Subordinación de Promoción de la Participación Ciudadana, esta Subordinación enfoca su actuación en 4 ejes principales:

- **Asambleas Ciudadana Locales:** son un mecanismo de participación ciudadana que se ejerce a través de los GAD, prefecturas, municipios y juntas

<sup>173</sup> Desde su creación, denunció muchas irregularidades, entre ellas el caso de los pipones con ex presidente Fabián Alarcón, la violación de derechos y peculado en contra del Jamil Mahuad, entre otras.

<sup>174</sup> CPCCS, “Plan Estratégico del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social 2016-2020”, *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*. <http://www.cpcs.gov.ec/docs/niceditUploads/tempo/1475697488PEI2016-2020.pdf>.

<sup>175</sup> Ecuador Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, “Promoción de la Participación”, *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*, accedido 22 de abril de 2021. <https://www.cpcs.gov.ec/participacion-ciudadana-y-control-social/promocion-de-la-participacion/introduccion/>.

<sup>176</sup> *Ibíd.*

parroquiales, comprenden espacios ciudadanos de debate y decisión de las agendas de desarrollo local.<sup>177</sup> Su convocatoria se realiza con base a intereses comunes para fomentar el diálogo con las autoridades de los gobiernos locales.<sup>178</sup>

De la información verificada, se evidencia que desde el año 2017 se conformaron 11 en las provincias de Cañar, Esmeraldas, Guayas, Pastaza, Tungurahua, Zamora Chinchipe y el mismo número se mantiene hasta la presente fecha.<sup>179</sup>

- Consejos Barriales y Recintales: el Sistema Nacional de Planificación, establece que todos los GAD municipales están obligados a integrarlos, y comprenden órganos de representación de las unidades básicas de participación.

De la información verificada desde el año 2017 se conformaron 176 en provincias como Guayas, Los Ríos, Manabí, Santa Elena, Santo Domingo de los Tsáchilas, en el año 2018 se conforman 35, y en el año 2019 se registran 9, en las mismas provincias. Cabe mencionar que su fortalecimiento se centra en la región Costa.

- Fortalecimiento de las organizaciones sociales: Se centran en impulsar el desarrollo de las capacidades organizativas,<sup>180</sup> las integran las escuelas de formación ciudadana y capacitación, las cuales tienen como objetivos el reforzar la estrategia de transversalización de la participación en todos los actores.

De la información revisada, desde el año 2017 se evidencia que se conformaron 74; con respecto al año 2018 se verifican 65, y para el 2019 se conforman 50, a nivel nacional excepto Galápagos. Al respecto, cabe precisar que su impacto

---

<sup>177</sup> Ecuador, *Código Orgánico Organización territorial Autonomía Descentralización*, Registro Oficial Suplemento 303, 19 de octubre de 2010, art. 304.

<sup>178</sup> Ecuador Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, “Asambleas Locales”, *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*, <https://www.cpccs.gob.ec/2014/08/que-son-y-que-hacen-las-asambleas-ciudadanas-y-los-consejos-barriales/>. Al respecto, se precisa que: “en el país pueden existir asambleas parroquiales, cantonales, provinciales, regionales, procurando tener, entre sus integrantes, actores sociales de su nivel territorial, así como del nivel territorial inferior”.

<sup>179</sup> Ecuador Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, *Informe de Rendición de Cuentas: 2017- 2019*, (Quito: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, 2019) <http://www.cpccs.gob.ec/participacion-ciudadana-y-control-social/rendicion-de-cuentas/informe-de-rendicion-de-cuentas/instancias-y-mecanismos-de-participacion/>

<sup>180</sup> Mediante la Resolución No. PLE-CPCCS-016-22-10-2015 de fecha 22 de octubre de 2015, se aprobó “El Proceso de Fortalecimiento de Organizaciones Sociales y de Formación de Facilitadores del CPCCS”.

ha sido positivo; así también se reconoce el alcance social a nivel de casi todo el territorio.

Adicionalmente, el CPCCS, ha previsto otras instancias de participación, como son: Consejos Ciudadanos Sectoriales, Audiencias Públicas, Presupuestos Participativos, Silla Vacía; y, Cabildos Populares.<sup>181</sup>

*b. Establecer mecanismos de rendición de cuentas*

El mecanismo de rendición de cuentas es fundamental en una democracia participativa, ya que a través del mismo se permite a los ciudadanos ejercer un poder de control sobre las actividades realizadas por las entidades públicas o privadas que disponen de recursos públicos. En este aspecto, la rendición de cuentas, comprende un mecanismo mediante el cual: “quienes toman decisiones sobre la gestión de lo público, cumplen su deber y responsabilidad de explicar, dar a conocer o responder a la ciudadana sobre el manejo de lo público [...]”.<sup>182</sup>

La LOCPCCSS establece en su artículo 9, en relación a la rendición de cuentas, que es una atribución del CPCCS: “establecer mecanismos para someter a evaluación de la sociedad, las acciones del Estado y de las personas jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público [...]”, para el efecto se ha previsto que se considere un proceso: “participativo, periódico, oportuno, claro y veraz, con información precisa, suficiente y con lenguaje asequible”.<sup>183</sup>

Conforme lo establece la citada ley, el informe de rendición de cuentas se realiza al menos una vez al año y en el mismo debe constar: “el cumplimiento de políticas, planes, programas y proyectos, ejecución del presupuesto institucional, cumplimiento del plan de trabajo presentado ante el Consejo Nacional Electoral, en el caso de las autoridades de elección popular [...]”.<sup>184</sup> Cabe precisar que, están obligados a presentar el informe de rendición de cuentas: “las autoridades del Estado electas o de libre remoción,

---

<sup>181</sup> Ecuador Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, “Mecanismos de Participación Ciudadana”, *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*, accedido 25 de junio de 2021, <https://www.cpcs.gob.ec/participacion-ciudadana-y-control-social/promocion-de-la-participacion/mecanismos-de-participacion/>

<sup>182</sup> Ecuador Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, “Introducción rendición de cuentas”, *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*, <https://www.cpcs.gob.ec/participacion-ciudadana-y-control-social/rendicion-de-cuentas/introduccion/>

<sup>183</sup> Ecuador, *Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*, art. 9.

<sup>184</sup> *Ibíd.*, art. 10.

representantes legales de empresas públicas o personas jurídicas del sector privado que manejen fondos públicos o desarrollen actividades de interés público [...]”.<sup>185</sup>

En el ejercicio de sus facultades el CPCCS-T elaboró el Reglamento de Rendición de Cuentas, el cual fue aprobado mediante Resolución No. PLE- CPCCS-T-E-207-19-12-2018, de 19 de diciembre de 2018, del cual, a manera de recomendación, establece que la mejor opción para la ejecución de todos los cambios sugeridos es el diseño de una nueva plataforma informática,<sup>186</sup> a fin de configurar una base de datos actualizada y disponible a la ciudadanía con información actualizada, la cual se encuentra aún en proceso de desarrollo. Es importante indicar que, con la vigencia del citado Reglamento, se plantea un antes y un después en el ejercicio de este mecanismo, por cuanto se emite una norma de carácter general que permite verificar con datos e la gestión realizada por parte de instituciones o autoridades.

En ese contexto a partir del año 2019, en cumplimiento al Plan Estratégico de 2019-2021, respecto de la meta planteada en relación a la rendición de cuentas, se evidenció un 95.38 % de cumplimiento, lo cual refleja un importante avance, no obstante, revela que existe aún un arduo camino por andar respecto a su cumplimiento. Bajo estos parámetros, considero fundamental la socialización en la importancia de este mecanismo, y el establecimiento de sanciones reales por incumplimiento de aquellas instituciones o autoridades que no lo realicen.

De la información revisada desde el año 2017, de manera general, se puede evidenciar un importante crecimiento en la presentación de los informes de rendición de cuentas a nivel nacional, sin embargo, es preciso señalar que se deben implementar mayores programas interinstitucionales que permitan su sociabilidad y se capacite en esta materia al personal obligado a presentarla. A su vez, considero que se debe coordinar con la Contraloría General del Estado y Fiscalía General de ser el caso, a fin de aplicar las sanciones respectivas.

---

<sup>185</sup> *Ibíd*, art. 11. Con relación a la obligatoriedad, se dispone que: “Corresponde al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de conformidad con la Ley: establecer y coordinar los mecanismos, instrumentos y procedimientos para la rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y de las personas jurídicas del sector privado que presenten servicios públicos [...]”, la cual no menciona a las autoridades de elección popular o de libre remoción, sin embargo, si se encuentran contemplados en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana. Al respecto, cabe señalar que muchas autoridades electas, alegan no tener obligación legal de cumplir con la misma.

<sup>186</sup> Ecuador Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio 2018, *Informe final de gestión del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio marzo 2018 – marzo 2019* (Quito: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, 2019), <http://www.cpcs.gob.ec/wp-content/uploads/2019/05/informe-fin-de-gestion-del-consejo-transitorio-2018-2019-v-3.pdf>.

Tabla 2  
Rendición de cuentas

	Catastro	Cumplimiento	Incumplimiento
<b>Año 2017</b>	4 420	1774	2 646
<b>Año 2018</b>	4 356	3 867	489
<b>Año 2019</b>	4 538	2 347	2 191

Fuente: Información disponible página web Consejo de Participación Ciudadana y Control Social  
Elaboración propia

*c. Incrementar mecanismos de transparencia y lucha contra la corrupción*

La LOFTCS establece en el artículo 6 que se articule el Plan Nacional de Prevención y Lucha contra la corrupción. Al respecto, es preciso señalar que se encuentra vigente, el “Plan Nacional de Integridad Pública y lucha contra la corrupción 2019-2023”, el cual define los objetivos y metas a ejecutarse en relación a la lucha de corrupción. En términos generales, el citado Plan señala a la corrupción como: “el abuso del poder para beneficio propio y puede clasificarse en corrupción a gran escala, menor y política, según la cantidad de fondos perdidos y el sector en que se produzca”;<sup>187</sup> así también, como datos relevantes se destaca: “El 56 % de los ecuatorianos encuestados en 2018 creen que el nivel de corrupción ha aumentado frente a la percepción registrada en el 2017, el 44 % de los ecuatorianos en 2018 han pagado algún soborno para acceder a servicios básicos; y cinco de cada diez testimonios expresan que es socialmente aceptable denunciar los casos de corrupción 49 % [...]”.

Bajo estos parámetros, y a fin de establecer mecanismos viables para la lucha contra la corrupción, el CPCCS, a través de la Secretaría Técnica de Transparencia y Lucha contra la corrupción, atiende los pedidos y quejas de la ciudadanía. De los datos revisados, se evidencia que el número de denuncias ha crecido en más de un 50 % desde el 2017, sin embargo, se carece de información real respecto de cuantas denuncias fueron admitidas, derivadas o archivadas por incumplir los requisitos<sup>188</sup> (ver Tabla 9, Anexo 1).

Por su parte, la edición 2020 del índice de percepción de corrupción IPC, muestra que: “el Ecuador ha obtenido una puntuación de 39/100 y se ubica en el puesto 92 entre

<sup>187</sup> Ecuador Función de Transparencia y Control Social, *Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción* (Quito: Función de Transparencia y Control Social, 2019), <https://www.contraloria.gob.ec/wfdescarga.aspx?id=2629&tipo=doc>

<sup>188</sup> A partir del año 2018 el CPCCS-T, a fin de evacuar los trámites ingresados al CPCCS en administraciones anteriores, trabajó en los contenidos del Reglamento para la Descongestión de Denuncias y el Plan Operativo de Descongestión de Denuncias, documentos que fueron aprobados por el Pleno del CPCCS Transito, mediante la Resolución No. PLE-CPCCS-T-O-165-23-10-2018, 23 de octubre de 2018 y se encuentran vigentes.

180 países evaluados, esta es la mejor calificación obtenida desde 2012, así el Ecuador está reportado como uno de los 26 países a escala mundial que ha mostrado una mejoría estadísticamente significativa, desde 2012 a 2020”.<sup>189</sup>

*d. Designación de las autoridades de control*

Dentro de sus facultades los miembros del CPCCS realizan el proceso de designación de las siguientes autoridades: el Procurador General del Estado y Superintendentes de entre una terna propuesta por el presidente, en el caso del Defensor del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado y Contraloría General del Estado la designación se realiza luego de agotar el proceso correspondiente, de concurso de méritos y oposición. Para la designación del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura, la designación se realiza luego de agotar el proceso de selección correspondiente. Esta facultad, no la profundizaremos por cuanto no es parte de esta investigación. Sin embargo, analizaré brevemente el proceso de conformación del CPCCS, el cual se comprende de las siguientes etapas.

Para ser designado Consejera o Consejero se requiere reunir los siguientes requisitos: “1) ser ecuatoriana o ecuatoriano, 2) estar en goce de los derechos de participación, 3) mayoría de edad; y 4) acreditar probidad notoria reconocida por el manejo adecuado y transparente de fondos públicos y desempeño eficiente en la función privada y/o pública”.<sup>190</sup> En el proceso de selección, el Consejo Nacional Electoral (en adelante CNE) organiza un concurso público de oposición y méritos a través de una convocatoria de alcance nacional<sup>191</sup>. Una vez concluida esta etapa, el CNE realiza la calificación, y se da inicio a la etapa de impugnación, la cual se realiza en audiencias públicas. La designación de los miembros del CPCCS, es controversial, por cuanto se sostiene que la vía de concurso de méritos y oposición no es idónea ya que no expresa la voluntad popular.

Bajo este criterio, se afirma que la designación de autoridades debe corresponder a la función legislativa, sin embargo, en este escenario se deja afuera a la participación ciudadana. Por consiguiente, en lo relativo al nombramiento de las Consejeras y

---

<sup>189</sup> Carolina Mella, “Ecuador mantiene su mal índice sobre percepción de corrupción”, *Primicias Ecuador*, 16 de junio de 2020, <https://www.primicias.ec/noticias/politica/ecuador-mantiene-indice-percepcion-corrupcion/>.

<sup>190</sup> Ecuador, *Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*, art. 20.

<sup>191</sup> Ecuador, *Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*, art. 26, inciso primero.

Consejeros, la LOCPCCS, dispone que la forma de nombrar a los 7 integrantes, debe ser apolítica, con el fin de distanciar oficialmente al CPCCS de los poderes políticos y generar imparcialidad, sin embargo, resulta ilusorio sostener que un servidor público sin intereses políticos se postule a un cargo político.<sup>192</sup>

### 1.3.2 Mecanismos de rendición de cuentas establecidos por el CPCCS

A partir de la Constitución de 2008, se dispone como un deber del CPCCS el: “establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social”.<sup>193</sup> Bajo estos parámetros, se reconoce como un derecho ciudadano y obligación de las instituciones y autoridades rendir cuentas, y se evidencia un avance de la ciudadanía y las organizaciones sociales a fin de demandar transparencia en la gestión pública. De esta manera, es un mérito que un informe de rendición de cuentas se encuentre al alcance de todos los ciudadanos y que ahora es una obligación de las autoridades e instituciones. Para Héctor Gutiérrez: “[...] la rendición de cuentas no solo es relevante por su capacidad de mejorar a los organismos estatales de vigilancia de la gestión pública, sino porque estrecha las relaciones de los ciudadanos con los agentes estatales y, con ello, abre nuevos campos de intercambios políticos”.<sup>194</sup>

Por ello, es fundamental fortalecer el uso de este mecanismo, a fin de que vaya más allá de ser un informe final con información de estadísticas, sino que se sea una herramienta efectiva que garantice la participación ciudadana en la gestión pública y la lucha contra la corrupción. Bajo estos parámetros, la rendición de cuentas permite que se genere una relación e interacción constante entre la ciudadanía y la administración pública. En definitiva, este mecanismo se constituye como un elemento base para tomar decisiones de acción positiva, evaluar situaciones reales y realizar cambios profundos que garanticen la consolidación de la democracia participativa.

---

<sup>192</sup> Con base en la votación popular, se designó a José Carlos Tuárez,<sup>192</sup> como presidente de la institución, sin embargo, el 14 de agosto de 2019 mediante juicio político fue destituido. Más tarde, el 20 de agosto del mismo año se eligió a Christian Cruz Larrea como presidente de la institución, pero el 14 de octubre de 2020, mediante juicio político,<sup>192</sup> se lo destituyó, en consecuencia, se designó a Sofía Almeida Fuentes, como actual presidenta del CPCCS.

<sup>193</sup> Ecuador, *Constitución de la República*, art. 208.

<sup>194</sup> Héctor Manuel Gutiérrez Magaña, “Instituciones de control social y calidad democrática: Las veedurías en Ecuador durante el periodo 2012-2016”, 5-15.

Ahora bien, la rendición de cuentas, tiene su origen en la Declaración de Derechos del Hombre y Ciudadano, artículo 15 que prescribe: “La sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su gestión a cualquier agente público [...]”, por lo que, el reconocimiento de este mecanismo es esencial en una democracia participativa, ya que conforme quedo establecido, el control que se ejerce mediante el voto electoral no es suficiente para garantizar un buen gobierno o una gobernabilidad adecuada, ya que se requiere de una ciudadanía activa y con la posibilidad de preguntar y demandar respuestas a sus representantes.

Conforme lo dispone la LOFTCS el CPCCS es el organismo encargado de establecer y coordinar los mecanismos de rendición de cuentas, regular su ejecución y su procedimiento, y ejercer un seguimiento hacia todas las entidades e instituciones del sector público. En el mismo sentido, el artículo 89 de la LOPC, dispone que: “se concibe a la rendición de cuentas como un proceso sistemático, deliberado, interactivo y universal, que involucra a las autoridades, funcionarias [...] que estén obligados a informar y someterse a evaluación de la ciudadanía por las acciones u omisiones en el ejercicio de su gestión [...]”.<sup>195</sup>

Por lo expuesto, y conforme se encuentra regulada en el Ecuador la rendición de cuenta consta de tres fases, que son:

a. Acceso a la información: se hace relación a la elaboración del informe de rendición de cuentas, en el cual se solicita se ingrese información básica respecto de la institución o al autoridad obligada, para ello el Reglamento de Rendición de Cuentas del CPCCS, señala que el informe de rendición de cuentas(en adelante, IRC), debe contener las propuestas o plan de trabajo planteados antes de la campaña electoral, el cumplimiento de funciones, propuestas de acciones de legislación, fiscalización y políticas públicas, implementación de mecanismos de participación ciudadana, rendición de cuentas presentadas y compromisos asumidos con la comunidad. Sin embargo, considero que el contenido es muy general, y no se establece una metodología unificada a utilizar por parte de los organismos obligados. Cabe precisar que, la elaboración del IRC, contiene una evaluación de la gestión, es decir que se debe realizar un levantamiento de información de forma periódica, así, como proporcionar información actualizada.<sup>196</sup>

---

<sup>195</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*, art. 89.

<sup>196</sup> Ecuador Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, “Guías y Formularios de Rendición de Cuentas”, *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*, accedido el 22 de abril de 2021. <http://www.cpccs.gob.ec/participacion-ciudadana-y-control-social/rendicion-de-cuentas/guias-y-formularios/>.

En este sentido, el autor Luis Enrique Aguilar, manifiesta que: “todo proceso de toma de decisiones estatales debe ser público, y se encuentra respaldado por un sistema de administración de información que permita su conocimiento y escrutinio por la ciudadanía [...]”,<sup>197</sup> al respecto, la autora Irma Jara señala que, el concepto de transparencia se relaciona de manera directa con el acceso a la información pública, lo que se traduce en poner a disposición de la ciudadanía aquella información que dé cuenta del uso de los recursos públicos, de sus actividades y los resultados obtenidos de la gestión.<sup>198</sup> De esta manera, podemos sostener que un eje fundamental para la lucha contra la corrupción, es fortalecer el uso de adecuado del mecanismo de rendición de cuentas.

b. Explicación y justificación: se refiere a la deliberación pública, la cual constituye un intercambio público y razonado de los argumentos que se exponen en el IRC, en este aspecto, la ciudadanía está capacitada para cuestionar y realizar las preguntas que considere necesarias a las autoridades que han presentado su informe, y se considera que las observaciones ciudadanas deben ser acogidas y evaluadas. Es preciso señalar que, se busca que la deliberación sea de forma directa, con el equipo de apoyo que elaboro el informe, y se prohíbe toda forma de proselitismo o propaganda personal.

Es pertinente señalar que, la deliberación pública comprende un principio que rige el ejercicio del derecho de participación, y se encuentra definido en la LOPC, artículo 4 y establece: “Es el intercambio público y razonado de argumentos, así como, el procesamiento dialógico de las relaciones y los conflictos entre la sociedad y el Estado, como base de la participación ciudadana [...]”; en este sentido, se reconoce que la participación ciudadana y la deliberación entre agentes estatales y ciudadanos contribuyen a la desprivatización del Estado, y activan el funcionamiento y control de los asuntos públicos.<sup>199</sup>

c. Sanción por incumplimiento: se relaciona con la obligatoriedad de su cumplimiento, ya que, en caso de incumplimiento conforme lo dispone el artículo 11 de LOCPCCS: “se remitirá la queja a la Contraloría General del Estado para que inicie el proceso de investigación sobre la gestión de las autoridades obligadas”.<sup>200</sup> Con respecto al incumplimiento se evidencian que desde año 2017 por parte de la Contraloría General del Estado, se emitieron 113 exámenes especiales de control a las entidades que

---

<sup>197</sup> Jara Iñiguez, *Estudio del modelo de gestión aplicado a la transparencia y control social*, 18

<sup>198</sup> *Ibíd.*

<sup>199</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*, art. 4.

<sup>200</sup> Ecuador, *Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*, art. 11.

incumplieron con esta obligación, mientras que en el año 2018 se elaboraron 29 exámenes especiales; y, en el año 2019 solamente 4.

Cabe señalar, a modo de ejemplo, el informe de incumplimiento de presentación de rendición de cuentas, del Gad Municipal del Cantón San Lorenzo del Pailón, el cual ha incumplido con la presentación del IRC durante los años 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017,<sup>201</sup> del cual se deduce que la observación realizada por el equipo auditor, se centra en el incumplimiento del Plan de Operaciones Anual POA, y no se hace mayor mención a la obligatoriedad de presentar un informe con la información que se establece en la plantilla disponible en la página del CPCCS.

En este sentido, se precisa que el mecanismo de rendición de cuentas permite a los ciudadanos demandar respuestas sustentadas a los representantes estatales, los cuales están obligados so pena de una sanción real a través de otros organismos de control a responder de manera documental sus actuaciones. A manera de conclusión, podemos apreciar que desde el año 2014 existe un avance en el cumplimiento de la presentación del informe de rendición de cuentas, sin embargo, persiste la necesidad de hacer de esta herramienta un mecanismo útil y efectivo que permita otorgar información precisa y transparencia a la gestión pública, de esta manera, considero que para lograrlo se deben fortalecer y mejorar las sanciones impuestas por su incumplimiento, por ejemplo, ampliando la facultad de la Contraloría General del Estado en el establecimiento de responsabilidad, convirtiendo la presentación del informe como un requisito de forma que se asemeje a la declaración juramentada de bienes, como habilitante para ejercer un cargo público.

### **1.3.3 Retos y barreras de actuación del actual Consejo de Participación Ciudadana y Control Social**

Actualmente el CPCCS, presenta varios retos a fin de legitimar y justificar su existencia. La manipulación e instrumentalización que ha sufrido este organismo ha puesto en entre dicho su efectividad. Sin embargo, su naturaleza como ente articulador entre la ciudadanía y la gestión pública en el ejercicio de los derechos de participación ciudadana y control social, es primordial y debe ser fortalecida ya que su eliminación

---

<sup>201</sup> Ecuador Contraloría General del Estado, *Informe de Contraloría DR10-DPE-GADMSP-AI-0015-2018* (Quito: Contraloría General del Estado, 2017), <https://www.contraloria.gob.ec/consultas/informesaprobados/dr10-dpe-ae-0004-2017>.

equivaldría a un retroceso en el reconocimiento de los derechos de participación. Por lo expuesto, propongo señalar los retos y barreras que presenta actualmente, a fin de fortalecer su institucionalidad, ya que la misma determina la efectividad en el ejercicio de sus funciones. En este sentido, se exponen los siguientes retos:

- Evitar el peligro de una instrumentalización de la participación ciudadana a través de frenos en el ejercicio de los derechos de participación. Como ejemplo se cita el freno que ejerció el CPCCS en las consultas populares del año 2011 y el bloqueo de la consulta del proyecto Yasuní. Para el efecto, se debe fortalecer su independencia y autonomía.
- Mantener un proceso transparente en la designación de las autoridades de las instituciones públicas de control. Es preciso, que se genere un proceso limpio con un verdadero sistema de méritos y oposición, que otorgue a la ciudadanía un papel de participación y decisión real, a través de las veedurías y los procesos de impugnación.
- Fomentar la participación ciudadana, el control social y la socialización y obligatoriedad del mecanismo de rendición de cuentas en el ejercicio de los derechos ciudadanos y la gestión pública. Al respecto, no deben confluir muchas herramientas y programas como parte del Sistema Nacional de Participación, por lo que se debe trabajar por la simplificación de procesos enfocándose en aquellos que han tenido mayor acogida y la unificación de competencias.
- Fortalecer las capacidades institucionales de todas las entidades que forman parte de la FTCS, en este punto, los organismos que la integran deben consolidar un compromiso de cooperación interinstitucional a fin de fortalecer el control social e incluir en sus planes de gestión la participación ciudadana.

Como barreras de actuación se encuentran las siguientes:

- El CPCCS debe fortalecer su autonomía e independencia. En tal virtud, fomentar la reconciliación de este organismo con la ciudadanía, reconociéndose como el nexo del ejercicio de los derechos de participación,

así también vencer la barrera de la desconfianza ciudadana, como su principal objetivo.

- La barrera de la corrupción debe ser atacada desde las bases, considerando la historia de la institución, se debe proceder con una limpieza institucional basada en criterios técnicos y jurídicos. Capacitar al personal y a todos los organismos que forman parte de la FTCS, a fin de que se socialicen sus programas de participación y sus competencias y funciones.
- Promocionar a las veedurías ciudadanas en todas las esferas sociales. El reto se encuentra en proteger a los ciudadanos que actúan como veedores, a fin de asegurar su imparcialidad y objetividad en este proceso, en este sentido, sugiero adoptar medidas de protección como confidencialidad o inmunidad respecto a las decisiones que tomen en ejercicio de sus funciones, a fin de evitar que sean objeto de represalias o amenazas.
- Innovación institucional que permita fortalecer la relación directa con los ciudadanos, de esta manera, el CPCCS no puede ser una institución llena de burocracia que genere un control piramidal, ya que en la democracia participativa que se propone se busca establecer sistemas de control de manera transversal, para lo cual se puede desarrollar el uso de herramientas como la tecnología.
- La falta de asignación presupuestaria para la consecución de sus objetivos, en este punto, se debe enfatizar que ha decrecido notablemente la asignación presupuestaria estatal, que se otorga de manera concreta al FTCS, a fin de llevar a cabo la promoción de derechos de participación y lucha contra la corrupción. En consecuencia, la entidad no posee los recursos financieros ni humanos necesarios para fortalecer su funcionamiento.
- La tarea principal del CPCCS, se centra en hacer realidad lo que consagra la Constitución, respecto a la construcción del poder ciudadano, por ende, se requiere de un trabajo conjunto de las instituciones y ciudadanía. El fomento de la participación ciudadana debe trascender la teoría normativa y configurarse como una verdadera democracia participativa.



## Capítulo segundo

### Procesos de control social en el Ecuador a través del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y la Rendición de Cuentas

#### 1. Derecho a fiscalizar los actos del poder público ejercido por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, a través de su facultad de rendición de cuentas

Conforme quedo expuesto en el primer capítulo, en la historia del Ecuador como respuesta a los problemas de la representación y con el fin de romper esta brecha entre los ciudadanos y sus representantes, a través de la Constitución de 2008 se propone impulsar una democracia representativa, participativa y comunitaria, la cual busca modificar la forma de valorar la participación ciudadana y su relación con el Estado. Desde este aspecto, se otorga mayor protagonismo a la ciudadanía en el proceso de construcción de un poder ciudadano con varias herramientas que facultan a ejercer un control social. En este sentido, Héctor Manuel Gutiérrez sostiene que los distintos derechos de participación: “conceden grados de poder disímiles a los ciudadanos para tener influencia y control sobre los procesos de gobierno, además generan obligaciones en las autoridades para ser más receptivas”.<sup>202</sup> Por ello, los derechos de participación varían en función del acceso y obligaciones de las autoridades, al respecto el autor señala que: “El acceso refiere a quiénes pueden participar, así como a la capacidad de los ciudadanos para activar el funcionamiento de las instituciones de forma independiente de la voluntad de las autoridades. [...] todos los ciudadanos deben ser capaces de apelar a los recursos institucionales existentes para ejercer control sobre las actividades estatales.”<sup>203</sup>

Para José Ramón López, la democracia es: “el régimen político en el cual los ciudadanos eligen mediante elecciones periódicas, competitivas e imparciales a sus representantes y en cuyo interior, pueden existir mecanismos institucionales para hacerlos responsables frente a la sociedad”.<sup>204</sup> Por lo que, es fundamental fortalecer la relación

---

<sup>202</sup> Héctor Manuel Gutiérrez Magaña, “Instituciones de control social y calidad democrática: Las veedurías en Ecuador durante el periodo 2012-2016” (tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO Ecuador, 2018), 5-15.

<sup>203</sup> *Ibid.*

<sup>204</sup> José Ramón López Rubí Calderón, “Acceso a la información pública: una incógnita para especialistas en rendición de cuentas en las democracias”, *Iberoamericana*, n.º 26 (2007): 183-9, <https://www.jstor.org/stable/41676312>.

que existe entre la democracia y los mecanismos de rendición de cuentas (accountability), por cuanto: “en presencia de la primera existe la segunda y la acción de la segunda refuerza y agrega valor a la primera”.<sup>205</sup> De esta manera, se afirma que el nivel de una democracia puede medirse en función del grado de cumplimiento de rendición de cuentas.

En el Ecuador el mandato otorgado a los representantes se acompaña de mecanismos que lo regulan, pero que su vez, no limitan su facultad de decisión como autoridades. Para Héctor Gutiérrez: “las relaciones de los ciudadanos con el mundo estatal están mediadas por distintos derechos políticos que, permiten activar dinámicas de deliberación, vigilancia y calificación sobre la gestión de las autoridades”,<sup>206</sup> para ello, desde la Constitución se ha previsto la creación de mecanismos que están disponibles de manera permanente y pueden ser activados directamente por la ciudadanía.

De lo señalado, se considera que mientras mas amplio es el terreno de actuación que se ha previsto para que los ciudadanos ejerzan participación, mayor es el grado de democracia que se genera. Es decir que, mientras el Estado otorgue mecanismos idóneos que permitan disponer de los recursos necesarios para ejercer los derechos de participación, entre ellos el control social, mayor es el nivel de democratización que se otorga al sistema. En este sentido, Héctor Gutiérrez argumenta que el grado de institucionalización de los derechos de participación, varía en función del acceso a los derechos y obligaciones de las autoridades,<sup>207</sup> es decir que el sistema propuesto debe permitir que todos los ciudadanos podamos acceder en igualdad de condiciones a los mecanismos disponibles a fin de ejercer el control de las actividades estatales, ya que de esta manera se cristaliza la participación ciudadanía a través de la institucionalidad creada.

En esta línea, el ejercicio del control social a se ejerce como parte de los derechos de participación ciudadana, y a su vez permite a los ciudadanos vigilar las decisiones públicas y ejercer un control de forma diagonal, transversal y directa. Es así que, mediante la institucionalización que ejerce el CPCCS se busca dotar a los ciudadanos de información, procesos de deliberación, y resultados respecto a las gestiones realizadas por las autoridades públicas. De este modo, el grado de institucionalización que faculta

---

<sup>205</sup> *Ibíd.*

<sup>206</sup> *Ibíd.*

<sup>207</sup> Héctor Manuel Gutiérrez Magaña, “Instituciones de control social y calidad democrática: Las veedurías en Ecuador durante el periodo 2012-2016”, 5-15.

el ejercicio de este derecho, va a determinar el grado y nivel de cumplimiento que existe respecto al control social.

En virtud de lo señalado en el primer capítulo (1.3.2), se evidenció que a partir de la vigencia del mecanismo de rendición de cuentas, las actividades de control social que se ejercen como facultad del CPCCS, han incrementado durante su corto período de funcionamiento desde el año 2008. De manera puntual, se hace alusión al mecanismo de rendición de cuentas, conforme las cifras disponibles en la página web de la institución,<sup>208</sup> las cuales evidencian que el cumplimiento se ha duplicado en los últimos 6 años de vigencia, en este sentido, resulta preciso analizar el aporte de este mecanismo de control social respecto a la calidad de democracia participativa que propone la Constitución desde su institucionalización a través del CPCCS. Ya que, a través de estas herramientas constitucionales los ciudadanos, podemos ejercer nuestro rol de fiscalizadores y demandar el cumplimiento de las obligaciones estatales a nuestros representantes.

En este sentido, para Cecilia Schneider y Yanina Welp: “el alcance de los mecanismos de participación ciudadana esta relacionada con su grado de institucionalización, pues a menor ambigüedad en las normas y procedimientos que establecen en qué circunstancias y con qué frecuencia se ponen en operación, los ciudadanos tienen mayor autonomía y capacidad de decisión [...]”,<sup>209</sup> de esta manera, coincidimos en señalar que el CPCCS presenta un reto a fin de operativizar el uso del mecanismo de rendición de cuentas, para lo cual debe priorizar por crear un proceso sencillo y con accesibilidad real a información actualizada.

Ahora bien, en este punto es oportuno preguntarnos ¿Qué es la fiscalización?, en términos de contabilidad, se la entiende como: “la acción por medio de la cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, razonabilidad y apego a la ley [...]”,<sup>210</sup> así también, el Diccionario Jurídico<sup>211</sup> la define como: “la inspección a personas, entidades o actividades para comprobar si pagan impuestos o examinar, controlar o criticar las acciones de otros”, de lo señalado, podemos establecer que fiscalizar se asemeja a controlar, en el sentido de que se controla el buen actuar de un

---

<sup>208</sup> Ver Tabla 2, Capítulo primero 1.3.1.

<sup>209</sup> Héctor Manuel Gutiérrez Magaña, “Instituciones de control social y calidad democrática: Las veedurías en Ecuador durante el periodo 2012-2016”, 5-15.

<sup>210</sup> Daniel Márquez Gómez, “Un paradigma antiguo en materia de rendición de cuentas: El Tribunal de Cuentas”, en *Control de la Administración Pública: Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, Germán Cisneros Farías, Jorge Fernández Ruiz y Miguel Alejandro López Olvera, coord. (Ciudad de México: Universidad Autónoma de México, 2007), 1-29, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2396/19.pdf>.

<sup>211</sup> *Ibíd.*

funcionario o persona. Bajo estos parámetros, podemos referirnos a la fiscalización como esa acción de “investigar” a fin de descubrir un incumplimiento o mal uso de funciones por parte de una autoridad o institución.

El derecho a fiscalizar se encuentra garantizado en la Constitución artículo 61 numeral 5 y expresa: “Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 5. Fiscalizar los actos del poder público [...]”, en el mismo sentido, el artículo 204 prevé que: “El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho de participación [...]”, de esta manera, la fiscalización en nuestro ordenamiento jurídico se configura como un derecho de carácter subjetivo, es decir, aquel que nos faculta a ejercer un rol de fiscalizadores en calidad de ciudadanos; sin embargo, es oportuno ampliar este alcance, toda vez, que la carta magna reconoce en el artículo 96, que: “Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno [...]”.

En el Ecuador, tradicionalmente los órganos encargados de fiscalizar los actos de poder público, han sido los siguientes: La Asamblea Nacional función legislativa, ejerce un control político y fiscaliza los actos de las funciones Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social, y demás órganos del poder público.<sup>212</sup> Por su parte, la Contraloría General del Estado ejerce un control técnico, el cual se enfoca en las auditorías de gestión interna y externa del Estado, y forma parte del Sistema de Control, Fiscalización y Auditoría del Estado;<sup>213</sup> finalmente la función judicial ejerce un control jurídico y una fiscalización a través de su órgano administrativo, que es el Consejo de la Judicatura.<sup>214</sup>

Cabe precisar que, con la vigencia de la Constitución y la creación de la FTCS, se rompe un esquema tradicional de fiscalización, y se coloca al ciudadano como participé en este proceso de fiscalizar, de este modo, el artículo 95 consagra el derecho de participación de la ciudadanía, y reconoce que: “Las ciudadanas y ciudadanos en forma individual o 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

---

<sup>212</sup> Ecuador, *Constitución de la República*, art. 120.

<sup>213</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*, art. 8.

<sup>214</sup> *Ibíd.*, art. 179.

del Estado, la sociedad y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano [...]”.<sup>215</sup>

A partir de este reconocimiento, podemos deducir que, el constituyente relaciona la acción de fiscalizar con la de ejercer un control social, y, en consecuencia, conforme lo establece el artículo 207, a través de la creación del CPCCS, se prevé el establecimiento del mecanismo de control como es la rendición de cuentas.

En esta misma línea, el artículo 5 de la LOCPCCS, establece que como parte del control social una de sus atribuciones es: “2) Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y las personas jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, desarrollen actividades de interés público o manejen recursos públicos [...]”; es decir que, legalmente se prevé la obligación de rendición cuentas a la ciudadanía como parte del derecho ciudadano de ejercer el rol de fiscalización. Bajo esta línea, la rendición de cuentas busca que quienes tomen decisiones en el ámbito público, tengan el deber y responsabilidad de explicar las razones, dar a conocer los resultados o responder a la ciudadanía sobre el manejo de los fondos públicos.<sup>216</sup>

Para Daniel Márquez,<sup>217</sup> fiscalizar no es sólo rendir cuentas, ya que configura algo más: “es el uso apropiado y eficaz de los fondos públicos, gestión rigurosa, regularidad (legalidad) administrativa e información objetiva”; por su parte, Marco Navas Alvear señala que: “el derecho a fiscalizar los actos del poder público comprende, entre sus elementos básicos, la facultad de los ciudadanos de controlar de manera amplia y general los actos desarrollados por todas las instituciones que forman el sector público [...]”.<sup>218</sup>

Así también, la autora, Martha Prieto Valdés, argumenta que la rendición de cuentas es un instrumento que posibilita el control, pero no lo agota, sino que existen otros mecanismos que lo viabilizan, por lo que ha de entenderse como la obligación legal y ética de informar, justificar sus actos y decisiones, pasadas o futuras, y responder por ellas en todo momento.<sup>219</sup> En el mismo sentido, Andreas Schedler menciona que: “aunque

<sup>215</sup> Ecuador, *Constitución de la República*, art. 95.

<sup>216</sup> Concepto disponible en la página oficial del Consejo de Participación Ciudadana, en la sección de Introducción - Rendición de Cuentas.

<sup>217</sup> Márquez Gómez, “Un paradigma antiguo en materia de rendición de cuentas”, 8.

<sup>218</sup> Marco Navas Alvear, “El derecho a fiscalizar los actos del poder público en la Constitución ecuatoriana”, en *Participación Política Reflexiones desde el Sur*, coord., Guillermo González Orquera y Yuri Pérez Martínez (Quito: Tribunal Contencioso Electoral, 2014), 5-30, <https://aceproject.org/ero-en/regions/americas/ec/materiales/ecuador-participacion-politica-reflexiones-desde-2>.

<sup>219</sup> Martha Prieto Valdés, “La rendición de cuentas; principios configurativos de su noción como expresión de la participación política”, en *Participación Política Reflexiones desde el Sur*, coord., Guillermo González Orquera y Yuri Pérez Martínez (Quito: Tribunal Contencioso Electoral, 2014), 161-

no existe un tipo exacto de rendición de cuentas que solucione de una vez por todas la corrupción o la ilegalidad, es posible implementar una multitud de palancas que deben ponerse en marcha simultáneamente para acotar, modelar y domesticar la discrecionalidad del poder”.<sup>220</sup> Para Héctor Gutiérrez, el concepto de rendición de cuentas refiere: “al control social sobre el poder político, y se hace alusión a la existencia de mecanismos recurrentes que permiten activar procesos, a través de los cuales, las autoridades están obligadas a informar y justificar sus acciones, así como a someterse a la posibilidad de una sanción”.<sup>221</sup>

De lo expuesto, podemos establecer que la fiscalización y rendición de cuentas no se conciben como sinónimos, sino que más bien son complementarias, ya que como lo hemos señalado, la primera puede ser entendida desde dos aristas, como un deber de los órganos de fiscalización tradicionales, los cuales tienen una obligación legal de fiscalizar, mientras que la segunda cara, es del control social que ejerce la ciudadanía a través del mecanismo previsto de la rendición de cuentas, el cual a su vez, puede ser entendido desde dos vertientes, una obligación de las entidades públicas de cumplir con la rendición de cuentas y un deber ciudadano como partícipes en el proceso de control de exigir que nos rindan cuentas.

Con ello, se determina que, en el Ecuador, la rendición de cuentas se traduce como: “el proceso mediante el cual quienes toman decisiones sobre la gestión de lo público, cumplen su deber y responsabilidad de explicar, dar a conocer o responder a la ciudadanía sobre el manejo de lo público y sus resultados”.<sup>222</sup>

El artículo 9 de la LOCPCCS define a la rendición de cuentas como un mecanismo para: “someter a evaluación de la sociedad las acciones del Estado y de las personas jurídicas del sector privado que presten servicios, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público; con atención al enfoque de derechos, los resultados esperados y obtenidos [...]”.<sup>223</sup>

---

90, <https://aceproject.org/ero-en/regions/americas/ec/materiales/ecuador-participacion-politica-reflexiones-desde-2>.

<sup>220</sup> Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?* (México D. F.: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2008), 13-28. Una versión anterior de este texto apareció en inglés en, Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc. F. Plattner, editores., *Conceptualizing Accountability* (New York: Lynne Rienner Publishers, 1999).

<sup>221</sup> Gutiérrez Magaña, “Instituciones de control social y calidad democrática”, 54.

<sup>222</sup> Ecuador Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, “Introducción Rendición de Cuentas”, *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*, accedido 27 de abril de 2021, <https://www.cpcs.gob.ec/participacion-ciudadana-y-control-social/rendicion-de-cuentas/introduccion/>.

<sup>223</sup> Ecuador, *Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*, art. 9.

Ahora bien, en la doctrina se establece que la rendición de cuentas, puede presentarse en varias direcciones, al respecto Guillermo O'Donnell,<sup>224</sup> manifiesta que la rendición de cuentas puede ser horizontal o vertical: horizontal cuando hace referencia a las relaciones de control entre agencias del Estados, con ello se busca prevenir, reparar y/o castigar acciones o eventualmente inacciones de otra agencia estatal que se presumen ilegales, tanto bajo los supuestos de transgresión como corrupción. Y es vertical, cuando se refiere a la capacidad del soberano mediante el voto elegir a sus representantes y delegar el poder.

En este sentido, hace referencia a las relaciones de control de la sociedad hacia el Estado. En este caso, se describe una relación entre desiguales, entre superiores y subordinados, y el autor señala que, la rendición de cuentas horizontal, describe una relación entre iguales y “sugiere que el actor que exige cuentas, está a la altura de los ojos de quien rinde cuentas, que los dos están en posiciones de poder”, es decir que: “se establece una arquitectura ideal de red recursiva de agencias de control que mantengan relaciones sinérgicas de rendición de cuentas, en la cual A rinde cuentas a B, quien rinde cuentas a C, y a su vez a A, y así nuevamente”.<sup>225</sup>

Sin embargo, O'Donnell advierte que, el controlador debe tener más poder que el controlado, en este sentido, las agencias de rendición de cuentas (en nuestro caso el CPCCS), además de ejercer otras facultades, dentro de sus competencias, deben enfocarse en fomentar la independencia, autonomía y legitimidad social suficiente para poder investigar, exigir cuentas e imponer las sanciones respectivas. A mi criterio, a fin de lograr la efectividad en el uso de la rendición de cuentas, se requiere el fortalecimiento del CPCCS como institución autónoma y despolitizada, a fin de que este organismo se constituya como el ente articular entre la ciudadanía y los organismos estatales, a través del cual, los ciudadanos podamos ejercer de manera efectiva nuestros derechos de participación.

Bajo estos parámetros, solo fortaleciendo esta institucionalidad creada, podríamos afirmar, conforme lo señala Andreas Schedler: “si cuenta con la autorización legal, la protección institucional y los recursos materiales adecuados un “David” institucional

---

<sup>224</sup> Guillermo O'Donnell, *Nuevas Reflexiones acerca de la democracia delegativa* (Buenos Aires: Prometeo Libros, 2011).

<sup>225</sup> Érika del Cisne Jiménez Soto, “La afectación del principio de transparencia por la indebida aplicación del mecanismo de rendición de cuentas” (tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2017), 29. <http://hdl.handle.net/10644/5547>.

investido de poderes muy delimitados puede enfrentarse a un “Goliat” estatal dotado de poderes muy amplios [...]”.<sup>226</sup> Por ello, considero esencial resaltar el rol de CPPCS, a fin de que se configure como el organismo facultado de poderes, que ejerza un control vertical, es decir entre iguales. Ciudadano puede hacer uso de la herramienta de rendición de cuentas y ejercer un control vertical, es decir entre iguales.

De este modo, la rendición de cuentas se manifiesta como una obligación de los organismos públicos, pero como un derecho ciudadano, que faculta el ejercicio de otro derecho: la participación ciudadana, es decir que, como ciudadanos ejercemos un rol de controlador, por cuanto se demanda el cumplimiento de una obligación mientras participa en este proceso de control social.

Para Cecilia Segura Rattagan, una sociedad cada vez más compleja, diversa y participativa necesita de un Estado dinámico que: “aborde cada vez más tareas de rendición de cuentas que puedan absorber esta complejidad, para el efecto, señala que la rendición de cuentas, la transparencia y el control externo constituyen elementos básicos del sistema democrático que ayudan al buen gobierno [...]”;<sup>227</sup> en la misma línea, reconoce que para que sea efectiva debe reunir: “1) obligatoriedad por parte de los funcionarios y el derecho a obtener una respuesta de las instituciones que realizan el control a los ciudadanos que exigen una rendición; y, 2) presupone la capacidad de hacerla efectiva, es decir, que dichos organismos tengan la fortaleza institucional para sancionar o prevenir”.<sup>228</sup>

De lo expuesto, se concluye que en el Ecuador el concepto de rendición de cuentas presupone la dimensión de obligatoriedad, en el sentido de que se exige cuentas a través de un informe presentado anualmente, por ello, el acceso a la información pública constituye un mecanismo de vigilancia altamente institucionalizado y de acceso virtual. De esta manera, la rendición de cuentas es una obligación de las autoridades para abrir los expedientes sobre su actuación,<sup>229</sup> es decir que, los funcionarios públicos están obligados a informar y justificar sus acciones en el ejercicio de sus cargos, por lo que en

---

<sup>226</sup> Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?* (Ciudad de México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2008), 34.

<sup>227</sup> Cecilia Segura Rattagan, *Rendición de cuentas en el sistema democrático, los desafíos del control público externo* (Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Argentina, 2017).

<sup>228</sup> *Ibíd.*

<sup>229</sup> Gutiérrez Magaña, “Instituciones de control social y calidad democrática: Las veedurías en Ecuador durante el periodo 2012-2016”, 48.

caso de incumplimiento existen sanciones, ya sea mediante las elecciones o a través de los mecanismos de control social con los que cuenta el CPCCS.

Para Sara Gordon: “la rendición de cuentas (accountability) implica la obligación de informar y asumir responsabilidades sobre una determinada acción o conjunto de acciones”,<sup>230</sup> la autora señala que implica tres dimensiones: “informativa, que se refiere a dar a conocer determinadas acciones; explicativa; que concierne a dar razones de lo que se ha llevado a cabo: de evaluación, en el sentido de reconocer lo correcto y cuestionar lo erróneo [...]”.<sup>231</sup>

Bajo estos parámetros, la rendición de cuentas conlleva un aspecto coercitivo que hace referencia a la capacidad de imponer sanciones a su incumplimiento y a las desviaciones de los presupuestos establecidos, ya que existe una dimensión contractual que implica obligatoriedad. Así, la rendición de cuentas, es un mecanismo de generación de datos y argumentos que se proporciona desde todas las direcciones, y que genera sanciones en caso de incumplimiento.<sup>232</sup>

Cabe precisar que, en el Ecuador no existe un modelo claro de fiscalización, por cuanto, las normas que lo regulan se encuentran dispersas en el ordenamiento jurídico, en el sentido, de que se ejercen por diversas entidades y a la vez se le otorga esta facultad a la ciudadanía sin fortalecer su rol como fiscalizador, por lo que se sostiene que, para referirnos a una verdadera fiscalización, se debe fortalecer la institucionalidad del CPCCS, a fin de otorgar independencia y protagonismo a los actores sociales, y consolidar un verdadero control social, que abre las puertas a una ciudadanía activa que reacciona ante una vulneración de derechos, para ello se hace énfasis en una conjugación de un control político, técnico, judicial y una rendición de cuentas por parte de la ciudadanía.

Bajo esta línea, el reconocimiento del control social como una práctica de vigilancia y denuncia permite establecer que el conjunto de derechos de participación, facilitan el ejercicio de la fiscalización sobre el Estado. Por ello se establece la importancia de los instrumentos de participación ciudadana, pues frente a la ausencia de instancias de representación efectivas que actúen como fiscalizadores, es la población quien, en ejercicio de sus derechos de participación, controla el actuar de sus

---

<sup>230</sup> *Ibíd.*

<sup>231</sup> Sara Gordon Rapoport, “Transparencia y rendición de cuentas de organizaciones civiles en México”, *UNAM: Revista Mexicana de Sociología* 73, n.º 2 (2011): 199-229, <https://www.jstor.org/stable/41105384>.

<sup>232</sup> *Ibíd.*

mandatarios.<sup>233</sup> En este sentido, otorgar a los ciudadanos la calidad de fiscalizadores públicos, permite que se ejerzan tareas de responsabilización.

Actualmente en nuestro país la rendición de cuentas se limita a ser informativa, y es un requisito de forma que cumplen algunos organismos y autoridades públicos, de esta manera, puedo sostener que la tarea de fiscalización se sigue centrando en los órganos del poder público, no obstante, considero que es un error medir la eficacia del CPCCS, comparando la fiscalización que ejerce cada organismo, ya que como se explicó, tienen naturaleza jurídica diferente por lo que mal haríamos en comparar la fiscalización que ejerce la Asamblea Nacional con aquella que tiene a su cargo la Contraloría General del Estado, los resultados de cada una son diferentes, sin embargo, es primordial que exista un trabajo conjunto como parte del sistema de fiscalización.<sup>234</sup>

Por lo expuesto, la rendición de cuentas como mecanismo de control es un paso más en el reconocimiento de una democracia participativa, pero ahora solo nos queda ir para adelante, mejorando e innovando en la misma. En palabras de Enrique Peruzzoti: “una democracia que establece un sistema efectivo de rendición de cuentas es un régimen político que institucionaliza mecanismos reflexivos de aprendizaje político, y en esto reside la superioridad de la democracia representativa sobre otras variantes”.<sup>235</sup>

Así también, Martha Prieto, establece que: “en la ciudadanía recae la adopción de las principales decisiones del quehacer público, lo que se llama también popular, es el poder popular a través del control social quienes se constituyen en una instancia fiscalizadora de la administración pública”,<sup>236</sup> es decir que, el ejercicio y uso de estas herramientas depende de la ciudadanía y su organización. Para Sara Gordon: “un actor individual u organización, rinde cuentas cuando reconoce que se ha comprometido a hacer

---

<sup>233</sup> Héctor Manuel Gutiérrez Magaña, “Instituciones de control social y calidad democrática: Las veedurías en Ecuador durante el periodo 2012-2016”.

<sup>234</sup> Sonia Gabriela Vera García, “La corrupción, mecanismos de participación ciudadana y control social; y, el Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción del Ecuador” (tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2015), 37. <http://hdl.handle.net/10644/4621>. “Márquez, señala que la fiscalización del poder público debe darse desde varias esferas: control administrativo, político y jurídico; sin embargo, el mismo autor hace notar que todos ellos tienen falencias. El control administrativo genera sobrerregulaciones que entorpecen la actividad administrativa, el control político goza de dinamismo, pero produce un conjunto de usos y costumbres que se contraponen a la ética y la moral; y, agregaríamos que el control jurídico puede ser insuficiente, sobre todo por la falta de legitimidad que encuentran las instituciones jurídicas, de ahí que se haga necesario un mecanismo adicional para el control de la corrupción.”

<sup>235</sup> Enrique Raúl Peruzzotti y Catalina Smulovitz, “Controlando la Política: Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias”, *Pontificia Universidad Católica de Chile: Revista de ciencia política* 23, n.º 2 (2003).

<sup>236</sup> Prieto Valdés, “La rendición de cuentas; principios configurativos de su noción como expresión de la participación política”.

algo y ha aceptado una responsabilidad legal y moral de realizar todo lo posible para cumplir sus promesas”.<sup>237</sup>

En virtud de lo expuesto, el CPCCS está obligado a otorgar el apoyo institucional relacionado con capacitación, asesoría, logística con el fin de que el mecanismo de rendición de cuentas, sea efectuado de manera efectiva en todos los niveles de gobierno. En el mismo sentido, se debe enfatizar en las sanciones impuestas en caso de incumplimiento.

## **2. Normativa relativa al Control Social y la Rendición de Cuentas ejecutada por intermedio del CPPCS**

Una vez que se ha expuesto la importancia del control social ejercido mediante el mecanismo de rendición de cuentas, considero preciso hacer mención a sus características normativas y prácticas a la luz de las instituciones que la operan y los obligados a su cumplimiento, a fin de establecer su eficacia jurídica en el diseño democrático propuesto, así como analizar la forma en la cual ha operado desde su vigencia y los resultados alcanzados.

En este sentido, el control social, se contempla en el artículo 3 de la LOFTCS, y se dispone que: “Las personas, comunidades, comunas, pueblos, nacionalidades y colectivos participarán en la evaluación de las políticas y servicios públicos que garanticen el efectivo cumplimiento de los derechos reconocidos [...]”; de manera concreta, el artículo 88 de la LOPC determina que la rendición de cuentas es un derecho ciudadano y establece que: “Las ciudadanos y ciudadanas, en forma individual o colectiva [...] podrán solicitar una vez al año la rendición de cuentas a las instituciones públicas o privadas que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público, así como a los medios de comunicación social [...]”. De igual modo, el artículo 89 señala que: “La rendición de cuentas se concibe como un proceso sistemático, deliberado, interactivo y universal, que involucra a autoridades [...] según sea el caso, que estén obligadas u obligados a informar y someterse a evaluación de la ciudadanía por las acciones y omisiones en el ejercicio de su gestión y en la administración de recursos públicos [...]”.

---

<sup>237</sup> Sara Gordon Rapoport, “Transparencia y rendición de cuentas de organizaciones civiles en México”.

En el caso particular, nos centraremos en el análisis del control horizontal que ejercen los ciudadanos a través del CPCCS y su mecanismo de rendición de cuentas. Bajo estos parámetros, entendemos que un control horizontal implica que: “les exijan a los funcionarios públicos e instancias del gobierno responder en sentido lateral a otros funcionarios e instancias del mismo Estado”.<sup>238</sup>

En este sentido, para Guillermo O’Donnell, la rendición de cuentas horizontal, conlleva: “la existencia de organismos estatales que están legalmente habilitados y autorizados, y de hecho dispuestos y capacitados, para emprender acciones que abarcan desde la fiscalización rutinaria hasta sanciones penales [...]”.<sup>239</sup> En consecuencia, se le otorga al CPCCS, la competencia para establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público.<sup>240</sup>

Al respecto, el artículo 91 de la LOPC dispone como objetivos que regulan a la rendición de cuentas: “1) garantizar a los mandantes el acceso a la información de manera periódica y permanente; 2) facilitar el ejercicio del derecho a ejecutar el control social de las acciones u omisiones de los gobernantes, funcionarios, o de quienes manejen fondos públicos; 3) vigilar el cumplimiento de políticas públicas; y, 4) prevenir y evitar la corrupción y el mal gobierno”.<sup>241</sup>

En el mismo sentido, el artículo 9 de la LOCPCCS señala que: “será un proceso participativo, periódico, oportuno, claro y veraz, con información precisa, suficiente y con lenguaje asequible”; y, el Reglamento de Rendición de Cuentas,<sup>242</sup> señala que los principios aplicables a este mecanismo de control son los siguientes: participación, transparencia, democracia, publicidad, continuidad e interactividad.

De esta manera, podemos establecer que la rendición de cuentas conforme lo establece la LOCPCCS en su artículo 89: “es un proceso sistemático, deliberado, interactivo y universal, que involucra a autoridades, funcionarias y funcionarios o sus representantes y representantes legales [...] a informar y someterse a evaluación [...]”. En este sentido, existe una relación mutua, ya que existe la obligación de presentar la información requerida y la de ejercer un control sobre la misma. La rendición de cuentas

---

<sup>238</sup> Prieto Valdés, “La rendición de cuentas; principios configurativos de su noción como expresión de la participación política”.

<sup>239</sup> Érika del Cisne Jiménez Soto, “La afectación del principio de transparencia por la indebida aplicación del mecanismo de rendición de cuentas” pág. 29.

<sup>240</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social*, art. 94.

<sup>241</sup> *Ibíd.* art. 94.

<sup>242</sup> Ecuador, *Reglamento de Rendición de Cuentas*, Resolución No. PLE-CPCCS-T-E-207, 19 de diciembre de 2018.

en la doctrina, es entendida como “accountability”, por esto algunos autores sostienen que en inglés se traduce como: “el Estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; ser responsable de algo (liable), ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder preguntas (answerable)”.<sup>243</sup>

Para Andreas Schedler, “answerability” implica: “la obligación de los gobernantes de responder las solicitudes de información y los cuestionamientos de los gobernados, pero advierte que, para ello no basta la buena voluntad, sino que se requieren mecanismos que develen los actos, las decisiones y políticas de toda autoridad”,<sup>244</sup> mientras que “accountability” en la política, el cual comprende: “todas las demandas por rendición de cuentas que se dirigen hacia los profesionales de la política [...]”. De lo expuesto, se precisa que el término “answerability” se ajusta a la rendición de cuentas que se hace por obligación.

Por su parte, Peruzzotti advierte que el concepto de “accountability”, se refiere a: “la receptividad y responsabilidad que deben tener los agentes públicos, lo que implica el establecimiento de un sistema institucional de control basado en la creación de agencias y mecanismos especializados de fiscalización, que poseen la autoridad para evaluar el comportamiento de determinadas agencias públicas y aplicar sanciones”.<sup>245</sup> Para el autor, la idea de rendición de cuentas contiene dos dimensiones: answerability y enforcement. En este punto, Schedler coincide al afirmar que a la rendición de cuentas incluye: “por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y justificarlas en público (answerability); y, por otro lado, conlleva la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (enforcement)”.<sup>246</sup> De este modo, la rendición de cuentas, abarca tres dimensiones: información, justificación y sanción.

Ahora bien, previo al análisis de cada dimensión es preciso enfocarnos en la obligatoriedad que tiene el cumplimiento de este mecanismos por parte de diversos actores sociales e instituciones públicas, por lo que es preciso señalar que, el artículo 90 prevé que: “Las autoridades del Estado, electas o de libre remoción, representantes legales de las empresas públicas o personas jurídicas del sector privado que manejen fondos públicos o desarrollen actividades de interés público, los medios de comunicación social,

---

<sup>243</sup> *Ibíd.*

<sup>244</sup> Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, 7.

<sup>245</sup> Peruzzotti et al., “Controlando la Política: Ciudadanos y medios en las nuevas democracias”.

<sup>246</sup> Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, 15.

a través de sus representantes legales, están obligados a rendir cuentas [...]”, por su parte, el artículo 92 añade como obligados a las autoridades elegidas por votación popular, y el artículo 3 del Reglamento de Rendición de Cuentas (Resolución No. CPCCS-PLE-SG-2021-476), añade a las instituciones y entidades del sector público, instituciones de educación superior públicas y confinadas. De lo citado, se concluye que están obligados a la presentación del informe de rendición de cuentas: autoridades del Estado electas, instituciones del sector público, aquellas que administren fondos públicos y medios de comunicación e instituciones de educación superior, por lo que me parece importante señalar que se amplía el rango de obligados incluyendo a todos aquellos que estén ejerciendo una actividad pública o se encuentren administrando dinero o servicios estatales.

Con relación a la periodicidad es preciso mencionar que, el artículo 9 de LOCPCCS dispone que: “la rendición de cuentas se realizará al menos una vez al año y su convocatoria será amplia, a todos los sectores de la sociedad relacionados y debidamente publicitada, por lo que legalmente se prevé el cumplimiento de este mecanismo de control, por parte de diversas autoridades y servidores”.<sup>247</sup> Sin embargo, podemos señalar, que la rendición de cuentas puede ser activada cuando la ciudadanía lo requiera, ya que conforme quedo señalado una de sus características comprende que sea periódica y conlleva una obligación estatal y un derecho ciudadano solicitar información.

Con respecto a la dimensión denominada información, cabe señalar que, la rendición de cuentas involucra el derecho a estar informados y la obligación que tienen las autoridades o servidores públicos de informar con datos precisos sobre sus acciones y omisiones. Andreas Schedler, menciona que se trata de una tarea de monitorio y vigilancia: “la cual incluye la búsqueda de hechos y la generación de evidencias, así también, se establece una relación de dialogo entre los actores que exigen y los que rinden cuentas”.<sup>248</sup>

En este punto, se hace referencia a la transparencia, en el sentido de que constituye una garantía, que trabaja como condición necesaria de efectividad del derecho de participación ciudadana. Al respecto, Nieves Zuñiga,<sup>249</sup> sostiene que la transparencia es una pre condición de la “accountability”, y señala que debe conjugarse con la rendición

---

<sup>247</sup> Ecuador, *Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*, art. 9.

<sup>248</sup> *Ibid.*, 26.

<sup>249</sup> Nieves Zuñiga, “Does more transparency improve accountability”, *Transparency International: U4 Anti-Corruption Resource Centre* (2018): 22, <https://www.u4.no/publications/does-more-transparency-improve-accountability>.

de cuentas, lo cual se logra cuando la transparencia es una pre condición de la accountability, cuando su acceso no tiene un costo elevado. En este sentido, la relación entre transparencia y rendición de cuentas es de doble sentido, por un lado, el modelo de rendición define el tipo de transparencia que se necesita, por otro lado, la calidad de información revelada determina, el tipo de rendición que es posible. Andreas Schedler, establece que: “la transparencia y el adecuado control jurídico del poder público impiden las prácticas corruptas y favorecen las actuaciones éticas deseables en las autoridades y ciudadanos”.<sup>250</sup>

En este aspecto, es evidente que el acceso a la información público se ha instalado, como un fuerte requerimiento por parte de la ciudadanía, por ello es preciso que se fomente una información clara, sencilla y asequible junto con el desarrollo de nuevas tecnologías. En palabras de Gustavo Emmerich transparencia y rendición de cuentas: “se inscriben no sólo en el marco de la lucha contra la corrupción, sino también en la búsqueda de una democracia más participativa”.<sup>251</sup> En el mismo sentido, Héctor Gutiérrez añade que: “[...] el acceso a l información pública, la rendición de cuentas, las veedurías y otras prácticas de control, dotan a los ciudadanos de derechos que les permiten vigilar a los encargados de la función pública, así como sustentar y emitir denuncias y calificaciones sobre sus capacidades y competencias”.<sup>252</sup>

En relación a la justificación, considero fundamental referirnos al contenido de los informes de rendición de cuentas, los cuales conforme lo determina la LOPC en su artículo 93 deben contener: “1) planes operativos anuales; 2) presupuesto aprobado y ejecutado; 3) contratación de obras y servicios; 4) adquisición y enajenación de bienes; y, 5) compromisos asumidos con la comunidad”.<sup>253</sup> En el mismo sentido, la LOCPCCS señala en el artículo 10, que se debe considerar la siguiente información: 1) cumplimiento de políticas, planes, programas y proyectos; 2) ejecución del presupuesto institucional; 3) cumplimiento de los objetivos y el plan estratégico; 4) procesos de contratación pública; 5) cumplimiento de recomendaciones o pronunciamientos emanados por las entidades de la FTCS y la Procuraduría General del Estado; 6) cumplimiento del plan de trabajo presentado ante el Consejo Nacional Electoral, en el caso de las autoridades de elección

---

<sup>250</sup> Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?*

<sup>251</sup> Gustavo Ernesto Emmerich, “Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana”, *Polis México: Investigación y análisis sociopolítico y psisocial* 4, n.º 2 (2004): 67-88, <https://www.redalyc.org/pdf/726/72620404.pdf>.

<sup>252</sup> Héctor Manuel Gutiérrez Magaña, “Instituciones de control social y calidad democrática: Las veedurías en Ecuador durante el periodo 2012-2016”, 5-15.

<sup>253</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*, art. 93.

popular; y, 7) las empresas públicas y de las personas jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público deben presentar balances anuales y niveles de cumplimiento de obligaciones laborales, tributarias y objetivos.

Así también, el Reglamento de rendición de cuentas, en su artículo 9 hace referencia al mismo contenido que la citada ley y añade, la información relativa a la contratación de obras y servicios; adquisición y enajenación de bienes; compromisos asumidos con la comunidad; y manejo de quejas y denuncias ciudadanas, en el que conste un detalle sobre la verificación y resolución. Sobre este tema, es preciso señalar que en la normativa aplicable no existe unanimidad en relación al contenido obligatorio que debe contener el informe de rendición cuentas, pese a ello, considero que la LOCPCCS menciona de manera amplia los temas que deben contener los informes. Por otro lado, vale la pena preguntarse, si la ciudadanía puede solicitar información o explicación de un tema que no se encuentra regulado en la ley, por ejemplo, contrataciones de personal, viáticos, entre otros.

Por otra parte, se hace mención a las fases que contiene la rendición de cuentas, conforme lo establece su Reglamento. En este sentido, el artículo 10 señala que se comprenden de: “1) Elaboración del informe preliminar: es una etapa de planificación y recolección de información, se elabora un informe preliminar; 2) Deliberación: es una etapa de diálogo con la ciudadanía, aquí se pueden presentar observaciones motivadas respecto al informe; 3) Presentación: se entrega el informe definitivo; y, 4) Evaluación: la ciudadanía y el CPCCS verifican y evalúan el informe definitivo, contrastando la información con los medios de verificación disponibles”.<sup>254</sup>

Con respecto a la deliberación pública, el citado reglamento menciona que: “constituye un intercambio público y razonado de argumentos, es de carácter inclusivo e incluyente, la cual se realizará en un horario que facilite la participación ciudadana y se prohíbe incurrir en prácticas o acciones de proselitismo político, promoción personal o partidaria”.<sup>255</sup>

Finalmente, es preciso hacer mención a la sanción en caso de incumplimiento, por cuanto la rendición de cuentas contiene un elemento sancionatorio, lo que implica que, los actores que exigen cuentas están facultados para sancionar su incumplimiento total o el mal cumplimiento. En este sentido, no solamente se rinde cuentas para relatar las

---

<sup>254</sup> Ecuador, *Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*, art. 10.

<sup>255</sup> Ecuador, *Reglamento de Rendición de cuentas*, art. 19.

acciones realizadas sino también se deben asumir las consecuencias de las omisiones. Por ello, es preciso acotar, que la rendición de cuentas presupone responsabilidad, y a su vez, admite un grado de indeterminación, por lo que, es ilusorio, pensar que, a través de ella, se puede llegar a conocer todo lo que sucede en la esfera pública o que se podrá vigilar todas las actuaciones, y poner freno a la corrupción. No obstante, conlleva el hacerse cargo de las decisiones y someterse a una “evaluación de resultados”. En este punto, cabe citar la paradoja del panóptico, que señala que el vigilante no tiene que preguntar nada solo mira y castiga en silencio.<sup>256</sup>

Al respecto, Héctor Gutiérrez analiza que, el grado de institucionalización de los mecanismos de control determina el carácter fuerte o débil que tiene el sistema de control, y cita como ejemplo que la ciudadanía debe estar en capacidad de solicitar el acceso a información activando una dimensión de responsabilización acompañada de sanción por la información entregada. En este sentido, sostiene el autor que el control puede ejercerse como un derecho universal, ya que existe una amplia capacidad de rendir cuentas.<sup>257</sup> De la misma manera, Andreas Schedler señala que la eficacia de la rendición de cuentas esta ligada a la capacidad de sanción<sup>258</sup>, es decir que, mientras exista un real cumplimiento en el mecanismo de rendición de cuentas se concreta un intercambio real de información entre ciudadanos y agentes estatales, y se logra la transparencia en la gestión pública.

En esta línea, la LOCPCCS en su artículo 11 inciso segundo, dispone que: “en caso de incumplimiento por parte de las instituciones y entidades del sector público, el CPCCS remitirá la queja a la Contraloría General del Estado para que inicie el proceso de investigación sobre la gestión de las autoridades obligadas, sin perjuicio de las sanciones previstas en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública”;<sup>259</sup> de igual manera, el artículo 12 señala: “Los informes de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, serán remitidos al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en el plazo de treinta días posteriores a la fecha de presentación del informe, a fin de que se verifique el cumplimiento de la obligación [...]”.

Por su parte, el Reglamento de Rendición de cuentas, prevé que: “Se considerará únicamente como cumplido el informe de rendición de cuentas, una vez realizada la

---

<sup>256</sup> Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?*

<sup>257</sup> Héctor Manuel Gutiérrez Magaña, “Instituciones de control social y calidad democrática: Las veedurías en Ecuador durante el periodo 2012-2016”, 5-15.

<sup>258</sup> *Ibíd.*

<sup>259</sup> *Ibíd.*, art. 11.

verificación por parte del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social [...] En caso de que la información subida en el sistema de rendición de cuentas sea incompleta, errónea o falsa; será considerado como incumplimiento [...]” y ordena que, el CPCCS “emita la respectiva resolución y remita a la instancia de control respectiva, con el fin de que se inicie el proceso de investigación sobre la gestión realizada”.<sup>260</sup>

A manera de conclusión se establece que, el promover un modelo de Estado activo y presente, no hace más que invitar a la ciudadanía a formar parte de esta relación Estado sociedad, pero no como espectadores sino más bien como actores. A partir de esto, la rendición de cuentas, se presenta como una herramienta fundamental a fin de ejercer un control social que otorgue transparencia al sistema y constituya un elemento esencial en el proceso de lucha contra la corrupción, ya que conforme quedo establecido, el mecanismo de rendición de cuentas, no se puede limitar a ser informativo, o un informe burocrático que detalle datos.

En palabras de Luis Ugalde<sup>261</sup> “la falta de rigor analítico para usar el concepto “rendición de cuentas” provoca que en ocasiones se use como sinónimo de algunos [otros] conceptos con lo que guarda estrecha relación [...]”. En este sentido advierte el autor, que responsabilidad, control, fiscalización y rendición de cuentas, en un trabajo conjunto logran alcanzar una gestión de transparencia. Por lo que, es preciso que se otorgue a través de estos mecanismos información transparente, que permita ejercer un verdadero control respecto de las actuaciones públicas.

Ahora bien, a fin de poder establecer si existe una eficacia con relación al cumplimiento del mecanismos de rendición de cuentas a partir de su institucionalización ejercida por el CPCCS, es preciso considerar lo señalado por Claudia Storini y Marco Navas Alvear,<sup>262</sup> ya que señalan que, existe una distinción entre eficacia, efectividad y eficiencia y exponen: “partiendo de que según el diccionario de la lengua española la eficacia es la capacidad de lograr el efecto que se desea; en tanto que, la efectividad es el lograr el efecto que se desea con validez, y la eficiencia es la de disponer de algo o de

---

<sup>260</sup> En este punto, cabe señalar que revisada la información disponible en la página web del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, no se evidencia ninguna investigación realizada o en curso respecto al incumplimiento de presentación del informe. Ya que, la base de incumplimiento se remite directamente a la Contraloría General del Estado, a fin de que inicie el proceso de control, sin embargo, no se hace referencia a la investigación de la gestión realizada.

<sup>261</sup> Luis Carlos Ugalde, *Rendición de Cuentas y Democracia en México* (México D.F: Instituto Federal Electoral, 2002), 17, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3555/17.pdf>.

<sup>262</sup> Claudia Storini y Marco Navas Alvear, *La acción de protección: Realidad jurídica y social* (Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2013), 44-7.

alguien para conseguir un efecto determinado”.<sup>263</sup> Al respecto, consideramos lo expuesto por los autores en el sentido que: “el término eficiencia se refiere a la capacidad de contar con algo o alguien para obtener un determinado resultado”, por ello, la eficiencia depende de la utilización de los medios para llegar a una meta, ya que se relaciona con el aprovechamiento de recursos. Es decir, tener la capacidad de alcanzar un objetivo en el menor tiempo posible. Por otra parte, la eficacia: “se refiere al nivel de objetivos conseguidos en un determinado plazo, es decir a la capacidad para conseguir aquello que un grupo se propone”, por lo que, ser eficaz conlleva alcanzar la meta, sin considerar los recursos empleados.

Claudia Storini y Marco Navas Alvear, analizan que en el ámbito del derecho los conceptos de eficacia, efectividad y eficiencia se refieren a los efectos y consecuencias que generan en la aplicación de las mismas. Al respecto, citan al jurista Hans Kelsen quien señala que: “la efectividad de una norma viene a depender de dos factores, el primero consiste en que las personas sometidas a la norma realicen lo que la norma dispone [...], y el segundo, consiste en que la norma sea aplicada por los tribunales”, con relación a lo expuesto, se considera que debe existir una convicción de cumplimiento de la norma, la cual debería generarse independientemente de su sanción, sin embargo como ya expliqué, la sanción genera una responsabilización lo que produce un mayor grado de cumplimiento. En el segundo caso, considero su alcance puede ampliarse a que los órganos encargados de su ejecución cumplan con establecer medios idóneos para que las normas sean aplicadas, en este caso el CPCCS.

Finalmente, en el caso de la eficacia se considera que cuando se hace mención a la misma se refiere a que, la norma ha sido obedecida y/o aplicada, por lo que, podemos concluir que una norma es eficaz si existe un grado de cumplimiento, pese a que la misma no alcance el objetivo establecido. Entonces puede darse el caso de que una norma sea eficaz pero inefectiva.

Los citados autores, identifican a las denominadas normas fin y citan como ejemplo a la Constitución, y añaden a las normas instrumentos como leyes y reglamentos. Al respecto, establecen que la eficacia depende de ambas, es decir que debemos poder establecer si la norma constitucional es idónea para asegurar que las normas instrumentos realicen lo que la Carta Magna dispone, de allí la eficacia se produce como un resultado en la aplicación de ambas normas. En este sentido, y para la presente investigación

---

<sup>263</sup> *Ibíd.*, 45.

considero que el mecanismo de rendición de cuentas institucionalizado a través del CPPCS, es eficaz, efectivo y eficiente en los siguientes términos:

**Eficacia:** Con relación a su cumplimiento podemos concluir que la norma es eficaz, por cuanto se ha logrado alcanzar el fin de la norma constitucional, que es la presentación de un informe de rendición de cuentas por parte de los obligados, a fin de ejercer un mecanismo de control social como parte de nuestro derecho de participación ciudadana. El cumplimiento desde su vigencia conforme ha quedado establecido ha sido mínimo, sin embargo, existe un crecimiento en la presentación del mismo. No obstante, es preciso acotar que la norma resulta ineficaz en cuanto no ha logrado ser cumplida dentro de los parámetros establecidos por el organismo ejecutor, que es el CPCCS. Es decir, el cumplimiento es incompleto o la información proporcionada no es confiable, por cuanto no existe un filtro que verifique su correcto cumplimiento.

**Efectividad:** La evaluamos con relación al reconocimiento que existe de este mecanismo por parte de la ciudadanía. En este aspecto, consideramos que desde su vigencia existe un considerable nivel de cumplimiento por parte de los obligados cada vez incluyéndose nuevos actores e instituciones, así también, en la ciudadanía y los entes obligados existe la noción de presentación del informe de rendición de cuentas de manera anual.

**Eficiencia:** El mecanismo de rendición de cuentas es eficiente por cuanto existen los medios para su cumplimiento. En este sentido, el CPCCS ha establecido un sistema informático que permite digitalizar toda la información y mantenerla actualizada, de igual manera, existe un sistema institucional creado para el efecto, por lo que podemos establecer que la institucionalidad creada para el efecto es eficiente a fin de garantizar el cumplimiento de este mecanismo.

En virtud de lo manifestado, podemos concluir que existe una eficiencia con relación al modelo de rendición de cuentas implementado en el Ecuador, sin embargo, debemos reconocer que el grado de cumplimiento en relación a la presentación del informe de rendición de cuentas debe aumentar con el transcurso del tiempo. Un hallazgo importante en la presente investigación, es precisamente que el informe no se cumple por falta de sanciones reales que responsabilicen su incumplimiento. Es decir que, conforme lo establece el Reglamento de Rendición de Cuentas, en caso de no presentación se remite el listado a la Contraloría General del Estado, a fin de que proceda acorde a sus competencias, sin embargo, se debe considerar que la auditoría de control no realiza un análisis en relación a la información que debía contener el informe o la gestión analizada,

sino que se limita a sancionar la no presentación del mismo, lo que conlleva en la mayoría de los casos una sanción administrativa. Por ello, y conforme quedo expuesto considero que el requisito de la presentación del informe de rendición de cuentas, debe ser considerado un requisito de forma para ejercer un cargo o función pública, prestar un servicio o administrar fondos públicos, por lo que podríamos asimilarlo a la conocida declaración juramentada de bienes.

De esta manera, considero que para la rendición sea más efectiva se requiere reforzar la dimensión relaciona con la sanción “enforcement”, como sugiere Schelder, la rendición de cuentas conlleva el responder preguntas incómodas, y no se limita en la generación de datos e intercambio de argumentos, sino que es guiado por la coacción.

### **3. Evaluación de las Rendiciones de Cuentas efectuadas desde la vigencia de la Constitución de 2008 por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social**

En este punto, considero fundamental analizar el cumplimiento con respecto a la aplicación del mecanismo de rendición de cuentas en nuestro país desde la vigencia de la Constitución, ya que, conforme quedo establecido, es preciso analizar los errores cometidos y encaminar una correcta aplicación de esta herramienta, a fin de que la misma resulte eficaz y se relacione con el cumplimiento de su objetivo como un mecanismo de control social, que permita ejercer a la ciudadanía ejercer un verdadero rol de fiscalizador. En palabras de Oxhorn citado por Ernesto Isunza,<sup>264</sup> la efectividad de la rendición de cuentas es producto, de una correlación de fuerzas dentro de la sociedad nacional o internacional. Por lo que, para lograr esta efectividad, se precisa que la ciudadanía de manera individual u organizada reclame su ejecución. En este sentido, la rendición de cuentas no se puede limitar a ser un mecanismo puramente formal, su fomento debe propiciarse desde la voluntad política.

En este sentido, conforme lo establecen la Constitución de la República, la LOCPCCS y el CPCCS, tiene la facultad de establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público; así también, monitorea su implementación entre los sujetos que tienen esta obligación y reporta el listado de aquellas

---

<sup>264</sup> Ernesto Isunza Vera y Alberto Olvera, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil participación ciudadana y control social* (México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social, 2010).

autoridades, instituciones y entidades que no cumplan con su presentación a la Contraloría General del Estado.<sup>265</sup> De esta manera, se debe tener claro la dimensión de obligatoriedad que existe en el cumplimiento de este mecanismo de control. Al respecto, cabe precisar que el artículo 94 de la LOPC, dispone que: “Corresponde al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de conformidad con la Ley: establecer y coordinar los mecanismos, instrumentos y procedimientos para la rendición de cuentas [...]”,<sup>266</sup> en ese sentido, se hace mención a que “las instituciones y entidades del sector público y las personas jurídicas del sector privado que presenten servicios públicos, se encuentran obligadas a cumplir con la presentación del informe de rendición de cuentas” (en adelante, IRC); así también y el artículo 90, señala que están obligados: “Las autoridades del Estado, electas o de libre remoción, representantes legales de las empresas públicas o personas jurídicas del sector privado que manejen fondos públicos o desarrollen actividades de interés público, los medios de comunicación social, a través de sus representantes legales [...]”. Por lo expuesto, todos los funcionarios previamente señalados tienen la obligación de cumplir con la presentación del IRC en los tiempos y formas previstos.

Ahora bien, en este punto considero primordial hacer una precisión, por cuanto la investigación pretendía realizar un análisis de la implementación de este mecanismo a partir de su vigencia en los años 2008-2010, no obstante, una vez verificada la información disponible en la página web institucional, no se han encontrado datos digitalizados correspondientes al período señalado con relación a los informes de rendición de cuentas presentados o incumplidos, en este sentido, de manera general se abordará el cumplimiento de este mecanismo de control por parte de las autoridades e instituciones obligadas, a partir del año 2010.

De este modo, y conforme a la información verificada en primer lugar podemos deducir que, para el año 2010 el cumplimiento de este requisito fue casi nulo para la mayoría de instituciones y autoridades públicas. Así también, se puede constatar que el catastro institucional a la fecha no se encontraba actualizado, por lo que se puede apreciar que, en el período analizado solamente 103 instituciones cumplieron con la presentación del informe de rendición de cuentas.<sup>267</sup>

---

<sup>265</sup> Ecuador, *Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*, art. 12.

<sup>266</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. art. 94.

<sup>267</sup> No se registra información detallada de nombres de instituciones o autoridades.

Así también, se verificó que de la información revisada no se encuentran respaldos digitales en la plataforma del CPCCCS de los IRC presentados, por lo que, no se puede obtener información con medios verificables.

Tabla 3  
Rendición de cuentas año 2010 – Alcance nacional

Obligados	Catastro	Cumplimiento	Incumplimiento
<b>Cantones</b>	221	45	176
<b>Concejales</b>	-	3	3
<b>Gobiernos provinciales</b>	24	9	15
<b>Gobernación</b>	24	1	23
<b>Juntas parroquiales</b>	799	16	783
<b>Asambleístas</b>	124	27	97
<b>Secretarías del estado</b>	9	0	9
<b>Ministerios</b>	19	0	10
<b>Ministerios coordinadores</b>	7	1	6
<b>Empresas que manejan fondos públicos</b>	18	2	16

Fuente: CPCCS  
Elaboración propia

En relación al período del año 2012, de manera general se verifica que existe un crecimiento con relación al cumplimiento por parte de los Municipios, así también se hace notar que se suma por primera vez en la presentación del IRC una universidad (Universidad Nacional de Loja); sin embargo, cabe precisar que decrece el cumplimiento respecto de los Asambleístas a nivel nacional. Cabe señalar que el catastro del período analizado no se encuentra actualizado. Así también, se verificó que de la información revisada no se encuentran respaldos digitales en la plataforma del CPCCS de los IRC presentados, por lo que, no se puede obtener información con medios verificables.

Tabla 4  
Rendición de cuentas año 2012 – Alcance nacional

Obligados	Catastro	Cumplimiento	Incumplimiento
<b>Municipios</b>	-	6	-
<b>Concejales</b>	-	11	-
<b>Gobiernos provinciales</b>	24	2	22
<b>Juntas parroquiales</b>	799	32	767
<b>Vocales parroquiales</b>	-	6	-
<b>Asambleístas</b>	124	2	122
<b>Universidades</b>	-	1	-
<b>Otras instituciones</b>	-	13	-

Fuente: CPCCS  
Elaboración propia

Con respecto a la información disponible en el período año 2014, se precisa que, por primera vez, se incluyen a los medios de comunicación en la presentación del informe

de rendición de cuentas, sobre este punto, se señala que el artículo 88 de la LOPC establece el derecho ciudadano a la rendición de cuentas, y señala que: “podrán solicitar una vez al año la rendición de cuentas a las instituciones públicas o privadas que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público, así como a los medios de comunicación social, siempre que tal rendición de cuentas no esté contemplada mediante otro procedimiento en la Constitución y las leyes”.

Por su parte, el artículo 90 de LOPC señala que están obligados: “autoridades del Estado, electas o de libre remoción, representantes legales de las empresas públicas o personas jurídicas del sector privado que manejen fondos públicos o desarrollen actividades de interés público, los medios de comunicación social a través de sus representantes legales, están obligados a rendir cuentas [...]”; y el artículo 94 LOPC dispone en su parte pertinente que deben presentar IR: “instituciones y entidades del sector público, y de las personas jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, desarrollen actividades de interés público o manejen recursos públicos y de los medios de comunicación social”.

De lo expuesto, se desprende la obligación de los medios de comunicación en la presentación de IRC. Ahora bien, en relación al período señalado, se verifica que se presenta un catastro depurado en base del cual, se ha levantado información actualizada.

Para el efecto, se han revisado los informes de rendición de cuentas disponibles digitalmente en la página web, y se ha seleccionado de manera aleatoria informes presentados por diversas instituciones a fin de realizar las siguientes precisiones: 1. IRC Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Guachala,<sup>268</sup> el cual a manera general establece políticas de participación ciudadana, como la conformación de un sistema de participación ciudadana compuesto por asambleas cantonales, silla vacía y consejos consultivos, y de manera concreta en mecanismos de participación ciudadana, señala la implementación de una asamblea local y una audiencia pública, sin embargo, como medios de verificación de información se adjunta una lista de invitados a la rendición de cuentas y fotografías de que se ha elaborado la misma.

En este sentido, los documentos adjuntos como “medios de verificación”, no certifican que se ha procedido a realizar los mecanismos de participación reportados. Cabe señalar que, el informe adjunto no hace referencia a los objetivos institucionales o

---

<sup>268</sup> Ecuador Municipio Guachala, “Informe de rendición de cuentas del Gad Municipal Guachala 2017”, *Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Guachala*, accedido 1 de mayo de 2021, <https://guachapala.gob.ec/wp-content/uploads/2015/02/audiencia-publica.pdf>.

su cumplimiento, tampoco se refiere al presupuesto institucional. 2. IRC medio de comunicación La Voz del País,<sup>269</sup> representado por Ricardo Alejandro Merchán, en su información señala, que respecto a los mecanismos de participación ciudadana se han implementado dos observatorios ciudadanos, sin embargo, no se adjunta documentación de respaldo, y el link de acceso no se encuentra disponible.

De este modo, se debe precisar que el formato de informe disponible en la web permite presentar el mismo de manera incompleta, así también, la información de soporte no se verifica y basta con subir fotos u otro documento, tampoco se considera un informe en base a la naturaleza de cada entidad o clase de funcionario.

Tabla 5  
Rendición de cuentas año 2014 – Alcance nacional

Obligados	Catastro	Cumplimiento	Incumplimiento
Instituciones	4080	3811	269
Autoridades	-	2963	-
Medios de comunicación	632	285	347

Fuente: CPCCS  
Elaboración propia

En relación al período correspondiente al año 2016, se puede verificar que el catastro se encuentra actualizado respecto a la totalidad de obligados, sin embargo, se mantienen inconsistencias con relación al período anterior. En este punto, es preciso señalar que el Reglamento de Rendición de cuentas, en su artículo 16 establece que, será responsabilidad de cada institución solicitar al CPCCS su respectiva inclusión, actualización o eliminación del catastro.<sup>270</sup>

Ahora bien, de los datos revelados se evidencia un crecimiento en la presentación de informes por parte de las autoridades de elección popular, y de las diversas instituciones. Respecto a la falta de cumplimiento de presentación de IRC se ha cotejado con la información disponible por parte de la Contraloría General del Estado, y para el período señalado se han iniciado alrededor de 120 exámenes especiales por incumplimiento de la presentación del informe conforme lo dispone el artículo 11 del CPCCS.

<sup>269</sup> Ecuador Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, *Informe de rendición de cuentas de Medio de Comunicación Visor de Informes* (Quito: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, 2014), <https://informes.cpccs.gob.ec/ReportesConsejo/Pages/ReportViewer.aspx?%2fReportesRC%2fMediosComunicacion&Codigo=15587&anio=2014>.

<sup>270</sup> Ecuador, *Reglamento de Rendición de Cuentas*, art. 16.

En este período, se procede a revisar los siguientes informes: 1. IRC del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Chordeleg, del cual se desprende que se ha cumplido con los requisitos de presentación, pero la información disponible es escasa, por cuanto no se evidencia información relacionada a la aplicación de mecanismos de participación ciudadana y tampoco se adjuntan respaldos de verificación que soporten la información declarada, de esta manera, podemos concluir que el informe se encuentra incompleto. 2. IRC Escuela de Formación de Soldados, E.P., de lo que se verifica que, no se hace referencia a ningún mecanismo de participación ciudadana y no se adjuntan respaldo de verificación que certifiquen la información declarada.

Tabla 6  
Rendición de cuentas año 2016 – Alcance nacional

Obligados	Catastro	Cumplimiento	Incumplimiento
<b>Autoridades</b>	1784	1784	-
<b>Instituciones</b>	-	-	489

Fuente: CPCCS  
Elaboración propia

Con respecto al período correspondiente al año 2018, se verifica que se ha realizado una nueva actualización del catastro, el cual se encuentra conforme a la base de datos disponible en el Banco Central del Ecuador y el Servicio de Rentas Internas. Así también se evidencia que, el incumplimiento en la presentación del informe de rendición de cuentas ha reducido en comparación a los años anteriores, lo cual considero se debe a la creación del CPCCS-T, que generó en este aspecto un impacto positivo.

De la información disponible en el informe general de rendición de cuentas del CPCCS, se evidencia, que el sector que menos cumplió con esta obligación son los medios de comunicación, ya que apenas un (53,70 %) presentó la información; seguido de las instituciones de educación superior (64,29 %), las asociaciones de los GAD (78,13 %) y los niveles de gobiernos municipal (83,87 %) y parroquial (86,67 %). En relación a las autoridades de elección popular, se refleja que 3 596 cumplieron de un total de 4 538 en funciones, lo que da un total de 942 autoridades que persisten en el incumplimiento.

A continuación, se describe el detalle del cumplimiento en la presentación de IRC por parte de las instituciones en el Sistema del CPCCS, de manera desglosada:

Tabla 7  
Rendición de cuentas año 2018 – Alcance nacional

Obligados	Cumplimiento	No cumplimiento	% Cumplimiento
-----------	--------------	-----------------	----------------

Función Ejecutiva	1085	68	94,10 %
Función Legislativa	2	-	100 %
Función Judicial	50	-	100 %
Función de Transparencia	17	4	80,95 %
Función Electoral	26	1	96,30 %
Gad Provincial	71	3	95,95 %
Gad Municipal	749	144	83,87 %
Gad Parroquial	709	109	86,67 %
Asociaciones GADS	50	14	78,13 %
Instituciones de educación superior	72	40	64,29 %
Medios de comunicación	632	545	53,70 %
Otras	133	14	90,48 %
<b>Total</b>	<b>3596</b>	<b>942</b>	<b>79,24 %</b>

Fuente: CPCCS

Elaboración propia

En relación al período 2018-2019, se precisa que revisado el portal del Sistema de rendición de cuentas disponible en la página institucional del CPCCS, llama la atención que la información de presentación de informes se encuentra disponible, específicamente la relativa a la consulta de catastro de instituciones y Estado de informes; sin embargo, no se permite visualizar la misma por cuanto la plataforma refleja error. En este sentido, al no tener IRC digitalizados disponibles, no se puede realizar un análisis de los mismos.

Como conclusión, de los datos revelados en el período 2013-2018 se colige que, desde su vigencia existe una fuerte consolidación respecto al cumplimiento de la rendición de cuentas por parte de las autoridades y demás funciones del Estado, así como los medios de comunicación y universidades, los cuales poco a poco han ido incrementado la presentación de este mecanismo.

En este sentido, se debe considerar que los medios de comunicación tienen el más alto nivel de incumplimiento, pese a que legalmente se encuentran obligados. En virtud de lo expuesto, se evidencia la importancia de potenciar el cumplimiento en estas instituciones, así como en los GAD. Cabe precisar que, desde la plataforma digital manejada por el CPCCS el acceso a la información es limitado y la herramienta digital es poco amigable, así también la información no se encuentra disponible o actualizada al corte 2020.

Al respecto, se precisa que la LOCPCCS en su artículo 2 numeral 10, establece el CPCCS se rige por el principio de transparencia, el cual determina que: “las acciones del Consejo serán de libre acceso a la ciudadanía y estarán sujetas al escrutinio público para su análisis y revisión”. En la misma línea, el artículo 8 señala que, entre sus atribuciones se incluye: “2. Apoyar técnica y metodológicamente las iniciativas de veeduría,

observatorios y demás espacios de control social, que así lo demanden, para exigir cuentas de la gestión de lo público”. En consecuencia, se debe considerar que el artículo 39 LOPC faculta al organismo de control promover procesos de formación ciudadana.

Por su parte, el artículo 91 LOPC menciona como objetivos que rigen a la rendición de cuentas: “1. Garantizar a los mandantes el acceso a la información de manera periódica y permanente, con respecto a la gestión pública”. Al respecto, Marco Navas Alvear, sostiene que esta norma vincula de manera sistémica los procesos de rendición de cuentas al derecho de acceso previo a información, así como a la lucha contra la corrupción. En la misma línea, se señala que el acceso a la información en los procesos de control ejercidos mediante el mecanismo de rendición de cuentas. La LOPC en su artículo 97 establece que, un principio general que rige a los derechos de participación ciudadana y control social, es que la información pública pertenece a la ciudadanía, y se determina que “quienes la manejen son sus administradores y depositarios, y están obligados a garantizar su acceso”.

En el mismo sentido, el artículo 98, se refiere a la transparencia y publicidad, y manifiesta que “las servidoras y servidores públicos son responsables de sus acciones y omisiones durante el ejercicio de sus funciones”. Con relación al acceso a la información pública, el artículo 91 de la Constitución, determina que: “el acceso a la información pública tendrá por objeto garantizar el acceso a ella cuando ha sido denegada expresa o tácitamente, o cuando la que se ha proporcionado no sea completa o fidedigna”. Al respecto, el artículo 99 LOPC también hace referencia a la acción de acceso a la información pública, y prevé que toda persona puede interponer esta acción cuando se le ha negado expresa o tácitamente, o cuando haya sido entregada incompleta, o no sea fidedigna.

Con relación directa a los medios electrónicos de difusión de la información pública, el artículo 101 LOPC menciona a la democracia electrónica, y manifiesta que todos los GAD “expedirán políticas específicas e implementarán mecanismos concretos para la utilización de los medios electrónicos e informáticos en los procesos de información, consulta, constitución de grupos, foros de discusión y diálogos interactivos. Para el efecto, cada uno de los gobiernos y dependencias dispondrá y actualizará permanentemente su respectivo portal web [...]”, en el mismo sentido, se dispone a las autoridades públicas a mantener un espacio dedicado para informar, dialogar e interactuar con la comunidad.

Finalmente, cabe precisar que respecto del mecanismo de rendición de cuentas que se ejecuta mediante la presentación de un informe de manera periódica, existe obligatoriedad en relación a su cumplimiento, en este sentido, conforme lo estipula el Reglamento de Rendición de Cuentas, en su artículo 18 que: “Se considerará únicamente como cumplido el informe de rendición de cuentas, una vez realizada la verificación por parte del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social [...] En el caso de que la información subida en el sistema de rendición de cuentas sea incompleta, errónea o falsa, será considerada como incumplimiento de funciones [...]”. De este modo, se considera que, de los informes revisados de forma aleatoria, se verificó que no existe un filtro de control que evidencie el funcionamiento de los links que se agregan como “medios verificables”, y muchos de ellos no se encuentran disponibles, en este sentido, y conforme lo establece el citado reglamento, al no encontrarse correctamente llenado el formulario debería considerarse como no presentado. Sin embargo, esa información no se encuentra depurada.

En conclusión, podemos señalar que de la información revisada y recopilada desde el año 2008, es preciso que es adecuado un sistema eficaz de rendición de cuentas mediante herramientas digitales idóneas a fin de ejercer un verdadero control por parte del CPCCS, en esta línea propongo que, a fin de verificar que la información proporcionada sea real y sustentada se cuente con un filtro que verifique el origen de la misma. En la misma línea, se reconoce el grado creciente de cumplimiento en los últimos períodos analizados, por cuanto en la actualidad existen alrededor de 3 596 instituciones que han cumplido con su presentación y cerca de 2 347 autoridades, por lo que, se ha logrado en cierta medida implementar en la actividad pública la idea de cumplir con esta obligación. (Ver Tabla 10, Anexo 1). No obstante, se añade que aún resulta ineficaz la forma en la cual se ha dado el cumplimiento, ya que se agrega información sin sustento probatorio o incompleto.

Bajo estos parámetros, un hallazgo importante en la presente investigación recae en el hecho de que el mecanismo de rendición de cuentas, se encuentra institucionalizado como un derecho de participación ciudadana en nuestro país, en este sentido, podemos atribuir su creciente cumplimiento que se verifica a partir del año 2018 a la creación del CPCCS-T el cual de manera acertada implementó un Reglamento que rige el ejercicio y ejecución de este mecanismo. También, se hace énfasis en que el CPCCS ha logrado a través de su sistema de participación ciudadana, fomentar y capacitar a nivel nacional acerca del cumplimiento e importancia de la rendición de cuentas, lo cual se refleja en las cifras reveladas.

Por ello, concluyó el presente capítulo afirmando la importancia de la institucionalidad que ha creado la FTCS a través del CPCCS en contraste con su mecanismo de rendición de cuentas, el cual conlleva una obligación de los entes estatales y un derecho ciudadano en ejercicio de su rol de fiscalización. De igual manera, se reconoce que existen barreras en el camino las cuales pueden mejorar, pero se reconoce el avance que constituye la aplicación y utilización de este mecanismo a fin de garantizar que exista una democracia participativa que fortalezca la relación ciudadano-estado.

#### **4. Obstáculos para el ejercicio de la rendición de cuentas conforme lo dispone la Constitución de 2008 por intermedio del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social**

A fin de que el mecanismo de rendición de cuentas cuente con eficacia y efectividad, es preciso que se tenga en cuenta, los obstáculos que se han presentado desde su vigencia, y se trabaje desde todas las escalas a fin de vencerlos.

- Medios sancionatorios, en este sentido considero que se deben fortalecer las sanciones que existen por incumplimiento, toda vez que, actualmente en caso de no cumplir se remite la base de datos a la Contraloría General del Estado, la cual realiza un informe de predeterminación de responsabilidad, sin embargo, no analiza o sustituye la información que debe entregar obligado respecto a su gestión. Es decir que, se debe buscar que la obligatoriedad de presentación del informe sea un requisito de ejercicio en el poder, asemejándose a la declaración juramentada de bienes.
- Información general, al respecto se verifica que el contenido que se solicita en el informe no es preciso, sino ambiguo y extenso, lo que conlleva confusión, ya que por una parte se solicita que se informe con un enfoque hacia los derechos humanos, resultados, recursos financieros y los métodos que se utilicen en la gestión de los obligados; y a la vez, se requiere que se informen planes operativos anuales, mecanismos de participación, presupuestos, contratación de obras y servicios, adquisición y enajenación de bienes, compromisos con la comunidad, cumplimiento de recomendaciones, manejo de quejas y denuncias ciudadanas, entre otras.
- Información errónea o incompleta, en este punto considero fundamental precisar que debe existir un filtro de control en el sistema de registro de

informes por parte del CPCCCS, ya que existen muchas instituciones o autoridades, que cumplen con los requisitos de presentación del informe, sin embargo, el mismo no contiene información real o con sustento documental.

- Periodicidad, sobre este tema se precisa que se debe presentar el informe al menos una vez al año, sin embargo, en la normativa existe una contracción, ya que el numeral 5 del artículo 3 de la LOFTCS hace referencia a que se la debe presentar “mínimo una vez al año”, y el artículo 89 de LOPC, menciona que el requisito cabe “una sola vez al año”. En este sentido, hay que considerar que una característica de la rendición de cuentas, es que sea periódica, por lo que su presentación debe ir en la misma línea, considerando que es un derecho de la ciudadanía solicitarla cuando considere necesario de forma individual o colectiva.
- Sujetos e instituciones obligadas, al respecto se hace énfasis en la capacitación y formación de todos los obligados, recalcando la obligatoriedad de la presentación de los informes de rendición de cuentas dentro de los parámetros establecidos, cabe precisar que el artículo 94 de LOCPCCSS, no hace referencia a las autoridades de elección popular o de libre remoción, sin embargo, si se encuentran contemplados en el artículo 11 LOCPCCSS. Pese a aquello, el incumplimiento se fundamenta por cuanto muchas autoridades electas, alegan no tener obligación legal de cumplir con este mecanismo de control.
- Actualización del catastro, en este punto, corresponde al CPCCS a través de la unidad administrativa correspondiente realizar la depuración del catastro con acuerdos interinstitucionales, que permitan tenerlo actualizado y que sea veraz, a fin de poder llevar un control del mismo. En el caso de incumplimiento, se deben establecer sanciones.
- Mantenimiento de la plataforma digital, la cual debe ser didáctica y sencilla de utilizar. Así también se evidencia que, la información que se ingresa con cada formulario, debe servir de fundamento para ir creando diversas bases de datos las cuales deben retro alimentar datos estadísticos que recojan información nacional o local. Es decir, se propiciar a la creación de una verdadera fuente de consulta.

- Diseño del formulario, se debe innovar en la presentación del mismo, ya que actualmente permite que la información se ingrese de manera incompleta y no se presenta de manera uniforme entre instituciones o autoridades, en el mismo sentido, su contenido debe permitir una lectura sencilla cumpliendo el requisito de que la rendición de cuentas es en lenguaje asequible. Actualmente, los parámetros de cumplimiento son “si/no” y “medios de verificación”, se sugiere que el informe sea descriptivo de cada actividad.
- Digitalizar medios de verificación, de la revisión de los informes digitalizados se evidencio la inconsistencia que se presenta en los medios de verificación registrados. Muchos de ellos no funcionan o no tienen relación con la información que se describe. Los medios de verificación deben ser reales o links de páginas con información certificada emitida por la entidad que lo realiza.
- Deliberación pública, facilita la evaluación y genera insumos para poder incidir en el espacio público, a partir de aquí, se establecen verdaderos procesos de diálogo. Constituye un mecanismo de participación ciudadana, que instituye espacios a través de los cuales los ciudadanos pueden realizar observaciones o comentarios, y mismos deben ser escuchados. La rendición de cuentas, se debe propiciar una verdadera relación con la ciudadanía, mediante la cual se genere un intercambio de ideas. Sin embargo, se evidencia que en la práctica como medio de verificación de cumplimiento se registra una lista de asistencia, y no se hace referencia a las observaciones o comentarios realizados por la ciudadanía. Por lo que, considero se debe adjuntar un acta que establezca los resultados alcanzados y el proceso deliberativo realizado.
- Es necesario unificar los criterios de rendición de cuentas a nivel nacional con estándares internacionales, así como el formato establecido, respetando las individualidades propias de cada institución o autoridad, ya que no se puede demandar el mismo formato para un hospital o un Asambleaísta.
- Trabajar en un marco y compromisos interinstitucionales que regulen el flujo de información pública de manera de eliminar las barreras innecesarias en el acceso de datos. Por ejemplo, se sugiere tener una base de datos consolidadas de las denuncias o quejas que se presentan a través del CPCCS, la Contraloría General del Estado y la Defensoría del Pueblo.



## Conclusiones

El reconocimiento de los derechos de participación ciudadana; así como el protagonismo de los ciudadanos en el control social conforme lo establece la Constitución de la República, tiene su origen en una demanda histórica de los diferentes sectores sociales, la cual motivó la creación de la FTCS, mediante aquella se institucionaliza este conjunto de iniciativas históricas. De esta manera, la democracia participativa que propone nuestra carta magna, busca fortalecer la relación de la ciudadanía con la gestión pública y subsanar las irregularidades y falencias que presentó la democracia representativa. En consecuencia, la participación ciudadana y control social se consagran como un principio rector del Estado, que se manifiesta de manera transversal en toda la relación social, pública, privada, ambiental y económica.

Los errores cometidos por el CPCCS a partir de la vigencia de la Constitución de 2008, así como del CPCCS-T han generado desconfianza e indiferencia en la ciudadanía, respecto a la efectividad del organismo, por lo que es fundamental redefinir el rol institucional, aprender de las malas experiencias y fortalecer la estructura creada con transparencia en los procesos de selección de autoridades, veedurías ciudadanas, promoción y socialización del mecanismos previstos para la ejecución de sus facultades, acceso a la información con herramientas tecnológicas, capacitación, y dotación de recursos económicos y humanos. El Estado debe garantizar el ejercicio de los derechos de participación, a través de garantías, mecanismos y seguimiento en la ejecución de las políticas públicas.

El control social se expresa como una herramienta que permite a los ciudadanos involucrarse en los asuntos públicos, en este sentido, los mecanismos de control como la rendición de cuentas tienen un efecto sobre los ciudadanos y sus representantes para activar procesos de responsabilización, obtener información sobre las actividades realizadas y emitir comentarios o recomendaciones con consecuencias jurídicas y políticas. Bajo el diseño de la FTCS, se dota de recursos a los ciudadanos a fin de que ejerzan su rol de control y fiscalización, pero el efecto se requiere que exista una articulación efectiva entre los organismos que la integran y las demás funciones estatales, para lograr el cumplimiento de los objetivos de la rendición de cuentas. En este sentido, la efectividad de involucrar a la ciudadanía en asuntos públicos, a través de mecanismos

adecuados permite desarrollar una verdadera tarea de fiscalización, asegurando respuestas de las autoridades y consecuencias jurídicas en caso de incumplimiento.

El CPCCS está encargado de promover los derechos de los ciudadanos a involucrarse en los procesos de fiscalización, a fin de que se ejerzan tareas de responsabilización y se abra las puertas a una ciudadanía activa, en este sentido se complementa un control político, técnico, judicial y una rendición de cuentas por parte de la ciudadanía, por lo que, es indispensable que los ciudadanos, contemos con un organismo que sea eficaz, autónomo e independiente. En la democracia participativa que se ha instaurado en el país, se precisa de un sistema efectivo de rendición de cuentas en relación a su cumplimiento, información proporcionada y ejecución, a fin de ejercer un verdadero control social.

De la información presentada, se evidencia que ha existido un crecimiento respecto al cumplimiento de presentación del IRC, de esta manera se refleja que, desde el año 2013 el 63 % de obligados cumplió con la presentación, y en el año 2016 se evidencia el nivel más alto de cumplimiento el cual se incrementa al 88,77 %. Así también, se colige que el número de instituciones que reportan el incumplimiento ha decrecido en relación al catastro actualizado con solo 489 incumplidos. De esta manera en el año 2017 se verifica el nivel más alto respecto a las instituciones, ya que cumplen 3 871 de 4 420; y en el 2014 se evidencia que 2 963 autoridades presentaron IRC. En este sentido, se refleja una tendencia positiva con relación a la presentación del informe, por lo que resulta efectiva la implementación del mecanismo de rendición de cuentas.

Ahora bien, con la finalidad de aumentar la eficiencia en la ejecución de esta herramienta, sugiero que a través del CPCCS, se otorgue mayor énfasis en el cumplimiento de las fases que integran este mecanismo (información, justificación y sanción). En este sentido, la información presentada debe ser transparente y real; la justificación requiere que exista una verdadera deliberación pública que involucre dialogo ciudadano; y, en el incumplimiento, es preciso que se produzca una sanción que involucre el establecimiento de responsabilidades y la investigación de gestiones.

## Bibliografía

- Auz, Juan, y Sofía Jarrín. *Estudios sobre Asociación y Participación de la Sociedad Civil en el Ecuador: Un Análisis histórico, normativo e institución*. Quito: Vínculo Unidades y Sociedad UNOS, 2019. [http://www.unos.ec/wp-content/uploads/2019/03/estudio-sobre-asociaci% c3% 93n-y-participaci% c3% 93n-de-la-sc-en-ecuador.pdf](http://www.unos.ec/wp-content/uploads/2019/03/estudio-sobre-asociaci%c3%93n-y-participaci%c3%93n-de-la-sc-en-ecuador.pdf).
- Balderacchi, Claudio. “Participatory Mechanisms in Bolivia, Ecuador and Venezuela: Deeping or Undermining Democracy?”. *Government and Opposition* 52, n.º 1 (2015): 131-161.
- Carrera Calderón, Franks Alberto. “La participación Ciudadana y Control Social en Ecuador”. *Revista de Ciencia y Tecnología UNIANDES: La participación Ciudadana y el Control Social en Ecuador*, 2 (2015).
- Córdova Báez, Liliana Ivanonva. “Consejo de Regulación: Espejo de una contienda”. Tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador, 2016.
- Chalco, José Francisco. “Hiperpresidencialismo y principio democrático en Ecuador”. Tesis doctoral, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, 2019.
- Emmerich, Gustavo Ernesto. “Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana”. *Polis México: Investigación y análisis sociopolítico y psisocial* 4, n.º 2 (2004): 67-88. <https://www.redalyc.org/pdf/726/72620404.pdf>.
- Flor, Eulalia y Álvaro Sáenz. “La participación como eje central del desarrollo”. *Revista Internacional de administración Estudios de la Gestión*, n.º 4 (2018): 14-27. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6746/1/03-ES-Flor-Saenz.pdf>.
- Gutiérrez Magaña, Héctor Manuel. “Instituciones de control social y calidad democrática: Las veedurías en Ecuador durante el periodo 2012-2016”. Tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO Ecuador, 2018.
- Gordon Rapoport, Sara. “Transparencia y rendición de cuentas de organizaciones civiles en México”. *UNAM: Revista Mexicana de Sociología* 73, n.º 2 (2011): 199-229. <https://www.jstor.org/stable/41105384>.

- González Marregot, Miguel. “La participación ciudadana como alternativa de gobierno”. *Revista PADH de Universidad Andina Simón Bolívar: Aportes Andino*, n.º 14 (2005): 1-4. <http://hdl.handle.net/10644/762>.
- Jara Iñiguez, Irma Victoria. *Estudio del modelo de gestión aplicado a la transparencia y control social como función de Estado: caso Ecuador 2008-2018*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2019. <http://hdl.handle.net/10644/6671>.
- Jiménez Soto, Érika del Cisne. “La afectación del principio de transparencia por la indebida aplicación del mecanismo de rendición de cuentas”. Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2017.
- López Rubí Calderón, José Ramón. “Acceso a la información pública: una incógnita para especialistas en rendición de cuentas en las democracias”. *Iberoamericana*, n.º 26 (2007): 183-9. <https://www.jstor.org/stable/41676312>.
- Martínez Moscoso, Andrés y Teodoro Verdugo Silva, coord. *Tensiones y Contradicciones en la democracia ecuatoriana*. Cuenca: Universidad de Cuenca, 2017. <http://dspace.ucuenca.edu.ec/handle/123456789/30408>.
- Márquez Gómez, Daniel. “Un paradigma antiguo en materia de rendición de cuentas: El Tribunal de Cuentas”. En *Control de la Administración Pública: Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, coordinado por Germán Cisneros Farías, Jorge Fernández Ruiz y Miguel Alejandro López Olvera, 243-71. Ciudad de México: Universidad Autónoma de México, 2007. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2396/19.pdf>.
- Mejía Acosta, Andrés. *¿Revolución o delegación ciudadana? Democracia, gobierno y rendición de cuentas en Ecuador*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2011.
- Molina Contreras, Denys, Mireya Molina Contreras, y Yolimar Sánchez. “Fundamentos de la participación ciudadana en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”. *Contribuciones a las Ciencias Sociales* (2013). [www.eumed.net/rev/cccss/23/participacion-ciudadana-venezuela.html](http://www.eumed.net/rev/cccss/23/participacion-ciudadana-venezuela.html).
- Navas Alvear, Marco. *Lo público insurgente crisis y construcción de la política en la esfera pública*. Quito: Ediciones Ciespal, 2012.
- . “Proceso constituyente, participación y un nuevo diseño democrático en la constitución ecuatoriana actual”. *CONLFUENZA: Revista de Estudio Iberoamericano* 6, n.º 2 (2014): 97.
- . *El derecho a fiscalizar los actos del poder público en la Constitución ecuatoriana en Participación Política Reflexiones desde el Sur*, coord., Guillermo

- González Orquera y Yuri Pérez Martínez. Quito: Tribunal Contencioso Electoral, 2014. <https://aceproject.org/ero-en/regions/americas/ec/materiales/ecuador-participacion-politica-reflexiones-desde-2>.
- Navas Alvear, Marco, y Claudia Storini. *La acción de protección: Realidad jurídica y social*. Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2013.
- Noguera Fernández, Albert, y Marco Navas Alvear. *Los nuevos derechos de participación ¿Derechos constituyentes o constitucionales?* Valencia: Editorial Tirant Lo Blanch, 2016.
- Núñez Pérez, Carlos Marcelo. “De la Contraloría hacia un Tribunal de Cuentas”. *Iurisdictio: Revista del Colegio de Jurisprudencia*, n.º 24 (2019).
- O’Donnell, Guillermo. “Revisando la democracia delegativa”. *Revista Casa del Tiempo*, n.º 31 (2010): 2-8.
- . *Nuevas Reflexiones acerca de la democracia delegativa*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2011.
- Olvera, Alberto, y Ernesto Isunza Vera. *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil participación ciudadana y control social*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social, 2010.
- Orrantía Parra, Daniela. “Análisis crítico de la planificación participativa en la elaboración del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017”. Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, 2015.
- Ospina Peralta, Pablo. “La participación ciudadana en Ecuador (2009-2012)”. *PADH: Horizonte de los derechos humanos* (2013): 147-61. <http://hdl.handle.net/10644/4126>.
- Pachano, Simón. “Participación ciudadana, control social y rendición de cuentas”. *Revista Podium Universidad Espíritu Santo* (2009).
- Panchi, Luis Augusto. “La efectiva implementación de la participación ciudadana”. *La Tendencia: Revista de Análisis Político*, n.º 9 (2009): 73-8. <http://hdl.handle.net/10469/4635>.
- Prats, Mariana. “Participación y control ciudadanos. El funcionamiento de los mecanismos institucionales electorales y sociales de accountability en la Argentina”. *Revista POSTData* 16, n.º 1 (2011). <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=52235605007>.
- Peruzzotti, Enrique Raúl y Catalina Smulovitz. “Controlando la Política: Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias”. *Revista de ciencia política* 23, n.º 2 (2003).

- Puente Izurieta, Francisco David. “Representación indígena y estado intercultural”. Tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador, 2016.
- Prieto Valdés, Martha, y Leyanis Isabel Zorrilla Romero. “La rendición de cuentas: Principios configurativos de su noción como expresión de la participación política”. En *Participación política: Reflexiones desde el Sur*, t. 2, coordinado por Guillermo González Orquera y Yuri Pérez Martínez, 161-92. Quito: Tribunal Contencioso Electoral / Universidad de La Habana, 2014. <https://aceproject.org/ero-en/regions/americas/ec/materiales/ecuador-participacion-politica-reflexiones-desde-2>.
- Ramírez Franklin, Mariela López, Héctor Gutiérrez y Natalia Sierra. *Participación de la Sociedad Civil en Ecuador 2008-2018: Diseños institucionales, conflicto y participación popular en la política pública*. Quito: Vínculo Unidades y Sociedad UNOS, 2019. <http://www.unos.ec/wp-content/uploads/2019/03/estudio-participaci%c3%93n-de-la-sociedad-civil-en-ecuador.pdf>.
- . *Participación de la sociedad civil en Ecuador 2008-2018: Diseños institucionales, conflicto y participación popular en la política pública*. Quito: Vínculo Unidades y Sociedad UNOS, 2018. <http://www.unos.ec/wp-content/uploads/2019/03/estudio-participaci%c3%93n-de-la-sociedad-civil-en-ecuador.pdf>.
- Rivas Ordoñez, Libia Fernanda. “La participación ciudadana en el proceso de elaboración de las leyes”. Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, 2017.
- Sáenz Andrade, Sergio Álvaro. “La participación social en relación sociedad- Estado contemporánea, ‘el caso ecuatoriano’”. Tesis doctoral, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, 2016.
- Segura Rattagan, Cecilia. *Rendición de cuentas en el sistema democrático: Los desafíos del control público externo*. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Argentina, 2017.
- Schedler, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?* Ciudad de México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2008. Una versión anterior de este texto apareció en inglés en, Schedler, Andreas, Larry Diamond y Marc. F. Plattner, editores. *Conceptualizing Accountability*. New York: Lynne Rienner Publishers, 1999.

- Stoessel, Soledad. “Seminario Participación, Organizaciones Sociales y democracia”. Ponencia presentada en el Seminario Participación, Organizaciones Sociales y Democracia, Quito, 24 y 25 de octubre de 2018. <http://www.unos.ec/wp-content/uploads/2019/03/seminario-participaci%c3%93nosc-y-democracia.pdf>.
- Ugalde, Luis Carlos. *Rendición de Cuentas y Democracia en México*. Ciudad de México: Instituto Federal Electoral, 2002. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3555/17.pdf>.
- Unda, Mario, y Franklin Ramírez. *Participación ciudadana y presupuesto participativo*. Quito: Centro de investigaciones Programa PANA, 2000. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/55080.pdf>.
- Uvalle Berrones, Ricardo. “Fundamentos de la transparencia en la sociedad contemporánea”. *Revista Mexica de Ciencias Políticas y Sociales* 226 (2016): 199-220. <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcyps/article/viewFile/53662/48468>.
- Vera García, Sonia Gabriela. “La corrupción, mecanismos de participación ciudadana y control social; y, el Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción del Ecuador”. Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2015. <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/4621>.
- Zuñiga, Nieves. “Does more transparency improve accountability”. *Transparency International: U4 Anti-Corruption Resource Centre* (2018): 22. <https://www.u4.no/publications/does-more-transparency-improve-accountability>.

## Normativa

- Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- . *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Registro Oficial Suplemento 306, 22 de octubre de 2010.
- . *Código Orgánico Organización territorial Autonomía Descentralización*. Registro Oficial Suplemento 303, 19 de octubre de 2010.
- . *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. Registro Oficial Suplemento 175, 20 de abril de 2010.
- . *Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*. Registro oficial 22, 9 de septiembre de 2009.

- . *Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social*. Registro oficial Suplemento 53, 1 de agosto de 2013.
- . *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*. Registro Oficial Suplemento 595, 12 de junio de 2002.
- . *Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia*. Registro oficial Suplemento 578, 27 de abril de 2009.
- . *Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo*. Registro Oficial Suplemento 481, 6 de mayo de 2019.
- . *Ley Orgánica de Telecomunicaciones*. Registro oficial Suplemento 439, 18 de febrero de 2015.
- . *Ley Orgánica de Comunicación*. Registro Oficial Suplemento 22, 25 de junio de 2013.
- . *Reglamento de Rendición de Cuentas*. Resolución No. PLE-CPCCS-T-E-207, 19 de diciembre de 2018.
- . *Reglamento Concurso de Méritos para Contralor General del Estado*. Registro Oficial 526, 02 de septiembre de 2011.
- . *Reglamento de Comisiones Ciudadanas*. Resolución No. PLE-CPCCS-026, 08 de diciembre de 2015.
- . *Reglamento General de Veedurías Ciudadanas*. Resolución No. PLE-CPCCS-388, 29 de noviembre de 2016.

### **Normativa e instrumentos internacionales**

- México. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917.
- Bolivia. *Constitución Política del Estado*. Gaceta Oficial, 7 de febrero de 2009.
- Colombia. *Constitución Política del Estado*. Gaceta Constitucional 116, 20 de julio de 1991.
- ONU Asamblea General. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. 31 de octubre de 2003. A/RES/58/4.
- Organización de Estados Americanos OEA. Convención Americana sobre Derechos Humanos Pacto de San José. 22 de noviembre de 1969.

Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Plan Andino de Lucha contra la Corrupción. 13 de junio de 2007, Decisión 668. <http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/DocOf/DEC668.pdf>.

### **Páginas web visitadas**

Basantes, Ana Cristina. “El feriado bancario en Ecuador ¿Por qué pasó?”. *GkillCity*. 9 de enero de 2020. <https://gk.city/2020/01/09/feriado-bancario-ecuador/>.

CPCCS. “Plan Estratégico del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social 2016-2020”. *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*. <http://www.cpccs.gob.ec/docs/niceditUploads/tempo/1475697488PEI2016-2020.pdf>.

Ecuador Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio 2018. *Informe final de gestión del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio marzo 2018 – marzo 2019*. Quito: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, 2019. <http://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2019/05/informe-fin-de-gestion-del-consejo-transitorio-2018-2019-v-3.pdf>.

Ecuador Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. *Informe de rendición de cuentas de Medio de Comunicación Visor de Informes*. Quito: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, 2014. <https://informes.cpccs.gob.ec/ReportesConsejo/Pages/ReportViewer.aspx?%2fReportesRC%2fMediosComunicacion&Codigo=15587&anio=2014>.

Ecuador Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. “Base de datos de Asambleas Ciudadanas Locales a Nivel Nacional 2017”. *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*. Accedido 15 de abril de 2021. <http://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2017/02/Base-de-datos-nacional-de-Asambleas-Ciudadanas-2017-1.pdf>.

Ecuador Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. “Convocatoria a Observatorios Ciudadanos”. *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*. Accedido 15 de abril de 2021. <http://www.cpccs.gob.ec/participacion-ciudadana-y-control-social/control-social/observatorios-ciudadanos/convocatorias-a-observatorios-ciudadanos/#1610028188452-bad3c4fe-7630>.

- Ecuador Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. “Convocatoria a Comité de Usuarios año 2019”. *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*. Accedido 15 de abril de 2021. <http://www.cpcps.gob.ec/participacion-ciudadana-y-control-social/control-social/veedurias-ciudadanas/convocatorias-a-comite-de-usuarios/>.
- Ecuador Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. “Guías y Formularios de Rendición de Cuentas”. *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*. Accedido el 22 de abril de 2021. <http://www.cpcps.gob.ec/participacion-ciudadana-y-control-social/rendicion-de-cuentas/guias-y-formularios/>.
- Ecuador Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. “Informes Finales de Veedurías”. *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*. Accedido 27 de abril de 2021, <http://www.cpcps.gob.ec/informes-finales-de-veedurias-ciudadanas/>.
- Ecuador Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. “Introducción Rendición de Cuentas”. *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*. Accedido 27 de abril de 2021. <https://www.cpcps.gob.ec/participacion-ciudadana-y-control-social/rendicion-de-cuentas/introduccion/>.
- Ecuador Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. “Introducción rendición de cuentas”. *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, 2019-2020*. <https://www.cpcps.gob.ec/participacion-ciudadana-y-control-social/rendicion-de-cuentas/introduccion/>
- Ecuador Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. “Promoción de la Participación”. *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*. Accedido 22 de abril de 2021. <https://www.cpcps.gob.ec/participacion-ciudadana-y-control-social/promocion-de-la-participacion/introduccion/>.
- Ecuador Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. “Visión y Misión”. *Consejo de Participación Ciudadano y Control Social*. Accedido 28 de marzo de 2021, <https://www.cpcps.gob.ec/nuestra-institucion/mision-vision/>
- Ecuador Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. *Informe de Rendición de Cuentas: 2017- 2019*, Quito: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, 2019. <http://www.cpcps.gob.ec/participacion-ciudadana-y-control-social/rendicion-de-cuentas/informe-de-rendicion-de-cuentas/instancias-y-mecanismos-de-participacion/>

- Ecuador Contraloría General del Estado. *Informe de Contraloría DR10-DPE-GADMSP-AI-0015-2018*. Quito: Contraloría General del Estado, 2017. <https://www.contraloria.gob.ec/consultas/informesaprobados/dr10-dpe-ae-0004-2017>.
- Ecuador Función de Transparencia y Control Social. *Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción*. Quito: Función de Transparencia y Control Social, 2019. <https://www.contraloria.gob.ec/wfdescarga.aspx?id=2629&tipo=doc>
- Ecuador Municipio Guachala. *Informe de rendición de cuentas del Gad Municipal Guachala 2017*. Guachala: Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Guachal, 2014. <https://guachapala.gob.ec/wp-content/uploads/2015/02/audiencia-publica.pdf>.
- El Comercio. “Tribunal ratifica cárcel de seis años para ex contralor Carlos Polit”. *El Comercio*. 23 de septiembre de 2020. <https://www.elcomercio.com/actualidad/tribunal-carcel-excontralor-polit-odebrecht.html>.
- El Universo. “Comisión Internacional Anticorrupción demanda al gobierno de Lenin Moreno acciones para continuar su trabajo en el país”. *El Universo*. 18 de agosto de 2020. <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/08/18/nota/7946911/corrupcion-ecuador-ceicce-lenin-moreno-expertos-internacionales-onu/>.
- FTCS. “Plan Nacional de la Lucha contra la Corrupción período 2019-2023”. *Función de Transparencia y Control Social, Ecuador*. <https://www.contraloria.gob.ec/wfdescarga.aspx?id=2629&tipo=doc>. 10-32.
- Mella, Carolina. “Ecuador mantiene su mal índice sobre percepción de corrupción”. *Primicias Ecuador*. 16 de junio de 2020. <https://www.primicias.ec/noticias/politica/ecuador-mantiene-indice-percepcion-corrupcion/>.
- Ministerio de Finanzas. “Boletín de ejecución presupuestario julio – septiembre 2018”. *Ministerio de Finanzas Boletín Trimestral 31*. 30 de septiembre de 2018. <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/01/boletin-trimestral-2018-iii-trimestre.pdf>.
- Ministerio de Finanzas. “Informe de Ejecución Presupuesto General del Estado”. *Ministerio de Finanzas*. 31 de diciembre de 2016.

<https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/11/informe-ejec-pge-2016..compressed.pdf> .

Oquendo, Diego. “Bucaram, Auge y Caída”. Video de Youtube, a partir de un documental realizado por el periodista Diego Oquendo, 2017.

<https://www.youtube.com/watch?v=Fdo9pHGzEg>.

Redacción Primicias. “Alfredo Adum, el fiel compañero de polémicas de Bucaram”.

*Primicias Ecuador*. 18 de junio de 2020.

<https://www.primicias.ec/noticias/politica/alfredo-adum-companero-polemicas-bucaram/>.

## Anexos

### Anexo 1: Información y datos asociados a la Rendición de Cuentas

Tabla 8  
**Derecho a la participación ciudadana**

Art	Principios constitucionales		Art	Garantías de Participación	Art	Mecanismos creados para la Participación
1	La soberanía se ejerce a través de las formas de participación directa		34	La seguridad social se regirá por el principio de participación	100	Se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y demás instancias
16	Todas las personas tienen derecho a integrar espacios		38	El Estado ejecutará políticas destinadas a fomentar la participación de los adultos mayores		
85	Las políticas públicas y servicios públicos garantizarán la participación		39	El Estado garantizará los derechos de los jóvenes, asegurando su participación en espacios de poder público	208	El CPCCS, tiene el deber de promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción.
95	Los ciudadanos serán protagonistas en la toma de decisiones	La participación se orientará por principios	48	El Estado adoptará a favor de las personas con discapacidad medidas respecto a la participación política	227	La administración pública se rige por el principio de participación.
96	Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular					
95	El derecho de participación se ejerce a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria		204	El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación	238	Los GAD se regirán por el principio de participación ciudadana
45	Los niños y adolescentes tienen derecho a la participación		206	Formular políticas públicas de transparencia, control, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana y prevención y lucha contra la corrupción.	248	Se reconocen las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas, y son consideradas como unidades básicas de participación en los GAD y en el sistema nacional de planificación
170	Para el ingreso a la función judicial se observarán, entre otros la participación ciudadana.					
204	El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación.		347	Es responsabilidad del Estado: garantizar la participación activa de estudiantes, familias y docentes en los procesos educativos.	276	El régimen de desarrollo tendrá los siguientes objetivos: fomentar la participación y el control social.
204					279	El consejo nacional de planificación, integrará a los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana, y tendrá una secretaría técnica, que lo coordinará.
					359	El sistema nacional de salud propiciará la participación ciudadana y el control social.
					384	El sistema de comunicación social fortalecerá la participación ciudadana

Fuente y elaboración propias

Tabla 9  
Denuncias y quejas

	Buzón de denuncias	Denuncias recibidas	Admitidas
<b>Año 2017</b>	186	454	110
<b>Año 2018</b>	Sin información	2418	1200
<b>Año 2019</b>	Sin información	1522	Sin información

Fuente: CPCCS  
Elaboración propia

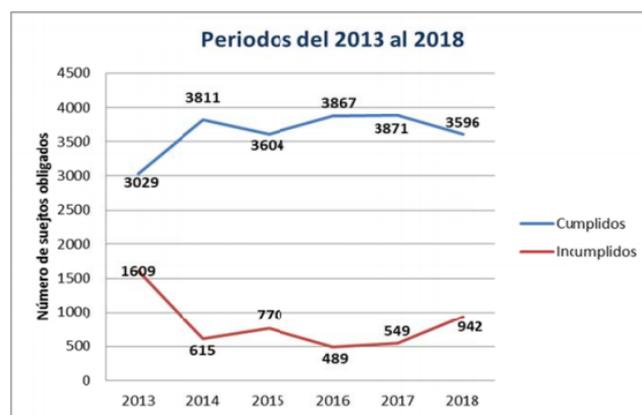


Gráfico 1. Número de cumplidos e incumplidos desde el período 2013 a 2018  
Fuente y elaboración: Sistema informático de Rendición de Cuentas. Subordinación Nacional de Rendición de Cuentas, 2019

Tabla 10  
Número de cumplidos e incumplidos desde el período 2013 al 2018

Años	Instituciones Cumplidas	Instituciones Incumplidas	Total Catastro	% de cumplimiento	Autoridades Presentados
<b>AÑO 2013</b>	3029	1609	4638	65.31%	3985
<b>AÑO 2014</b>	3811	615	4426	86.10%	2963
<b>AÑO 2015</b>	3604	770	4374	82.40%	1813
<b>AÑO 2016</b>	3867	489	4356	88.77%	1784
<b>AÑO 2017</b>	3871	549	4420	87,58%	1774
<b>AÑO 2018</b>	3596	942	4538	79,24%	2347

Fuente y elaboración: Sistema informático de Rendición de Cuentas. Subordinación Nacional de Rendición de Cuentas, 2019