

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Derecho**

Programa de Maestría en Derecho

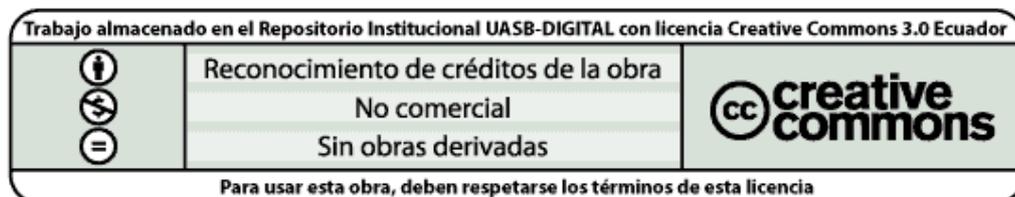
Mención en Contratación Pública y Modernización del Estado

**El control social en la contratación pública**

Autor: Christian Paúl Iglesias Ramírez

Tutor: Víctor Granda Aguilar

**Quito, 2016**



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

Yo, Christian Paúl Iglesias Ramírez, autor de la tesis intitulada “El Control Social en la Contratación Pública”, mediante el presente documento de constancia de que la obra es de exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magister 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 formato virtual, electrónico, digital u óptico, como usos de 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 electrónico.

Quito D.M., 29 de abril de 2016

Ab. Christian Paúl Iglesias Ramírez

## Resumen

La presente tesis, trata sobre la participación de la ciudadanía y el control social que se debe ejercer de manera permanente y activa dentro de la contratación estatal, para evitar casos de corrupción al adquirir bienes, obras y servicios, por parte de instituciones públicas, que al utilizar los recursos económicos presupuestados, pueden ser dilapidados, dejando de cumplir una de las funciones principales del estado, que es garantizar el buen vivir de todos los ciudadanos, a través de servicios como la salud, educación, trabajo, vivienda, entre otros.

Para lo cual se expondrán las generalidades de la Participación Ciudadana y el Control Social como herramientas necesarias que permitan que la ciudadanía se empodere a través de veedurías permanentes, las cuales permitan mantener una vigilancia hacia el accionar de las distintas instituciones del Estado y sus funcionarios hacia la contratación pública y que con los mecanismos de control se perfeccionen estas actuaciones y con la integración de la ciudadanía en esta estructura, permita llegar a consolidarse una verdadera y permanente vigilancia ciudadana.

Las veedurías ciudadanas como mecanismo de participación, permite a los ciudadanos participar en la sensible tarea del control de la función pública y en la incidencia en el combate a la corrupción. Estas agrupaciones de la sociedad civil buscan promover la transparencia en la gestión de las entidades públicas, sin invadir sus competencias y potestades, sino de una manera de acompañamiento, con el objeto de que toda adquisición se realice sobre la base de criterios debidamente sustentados y se garantice el fácil acceso a todos los interesados en participar en los procesos de contratación pública. Con el cumplimiento de ambos aspectos, se incrementa la confianza de la población en la gestión de sus autoridades y, por ende, lograr un mayor compromiso con el desarrollo del país.

De igual manera se realizará un análisis, entre la normativa ecuatoriana y colombiana, que nos permita observar la legislación existente sobre este tema y su aplicación en los dos países.

## **Dedicatoria**

Este trabajo de tesis, está dedicado a Eliana León, por su incondicional apoyo y ayuda, gracias por todo.

## **Agradecimiento**

Mi agradecimiento sincero a la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, por haberme permitido ser parte de tan prestigioso centro de estudio de postgrados, en particular al área de Derecho con el programa de Especialización Superior y de la Maestría en Contratación Pública y Modernización del Estado y a mi tutor el Dr. Víctor Granda Aguilar, que gracias a sus conocimientos, orientación y motivación he logrado culminar este trabajo de tesis.

# ÍNDICE

## INTRODUCCIÓN

### Capítulo Uno

#### Generalidades de la Participación Ciudadana y el Control Social

1. La Participación Ciudadana y el Control Social en el Ecuador	11
1.1. La corrupción como objetivo de la Participación Ciudadana y el Control Social en la actividad administrativa del Estado	14
2. Concepto de Participación Ciudadana	17
2.1. Mecanismos para el ejercicio de la Participación Ciudadana	19
3. El Control Social como mecanismo de Participación Ciudadana	22
3.1. Concepto de Control Social	23
3.2. Objetivos del Control Social	26
3.3. Mecanismos del Control Social	26
3.3.1. Los Observatorios	27
3.3.2. Las Defensorías Comunitarias	29
3.3.3. Rendición de Cuentas	29
3.3.4. Las Veedurías Ciudadanas	30

### Capítulo Dos

#### El Control Social en la Contratación Pública

1. Diferencia entre el Control Social y el Control Gubernamental	33
2. Aplicabilidad del Control Social en los procesos de Contratación Pública	36

3. Etapas de Control	37
4. Las Veedurías Ciudadanas como mecanismo del Control Social en la Contratación Estatal	44
4.1. Etapa preparatoria	46
4.2. Etapa precontractual	48
4.3. Etapa Contractual	50
<b>Capítulo Tres</b>	
<b>Derecho comparado del Control Social en la Contratación Pública</b>	
1. El Control Social y la Participación Ciudadana en Colombia y Ecuador	53
<b>Capítulo Cuatro</b>	
<b>Conclusiones y Recomendaciones</b>	
1. Conclusiones	68
2. Recomendaciones	71
<b>Bibliografía</b>	73
<b>Anexos</b>	79

## INTRODUCCIÓN

La presente investigación se refiere al control social en la Contratación Pública, para lo cual es necesario abordar a la participación ciudadana pues esta se traduce en un derecho de los y las ciudadanas de un Estado para opinar, proponer, acompañar, controlar y evaluar la gestión pública; también se constituye en un deber y una obligación para contribuir en el desarrollo del país a través de su intervención activa en los servicios y programas públicos y la gestión de las entidades públicas, con miras a mejorar la calidad, eficacia y transparencia de las mismas; como parte de este concepto nace el control social que lo debemos entender como una función de inspección y vigilancia realizada por los ciudadanos al ejercicio de la gestión de la administración pública, englobando en aquello la gestión de todos los procesos, procedimientos, objetivos, políticas expresadas en programas y proyectos, es decir todo lo relacionado con la cosa pública incluyendo a los servidores públicos y su trabajo.

Contextualizando estos dos conceptos con la materia de este trabajo, se enfocará la función del control social específicamente en los procedimientos administrativos que las instituciones del Estado y entidades que manejan recursos públicos realizan para la adquisición o ejecución de obras, bienes y servicios, enmarcados en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, puesto que la principal característica de la actual contratación estatal es la aplicación del principio de transparencia debido a que todas las instituciones deben publicar sus procedimientos de contratación en un portal web, en el Ecuador denominado Sistema Oficial de Contratación del Estado, al cual toda persona puede acceder, desde cualquier parte del mundo.

Ahora es necesario señalar que la contratación pública en el Ecuador, a pesar de contar con dos organismos, uno que ejerce la rectoría y otro que ejerce el control en la utilización de los recursos públicos, que son el Servicio Nacional de Contratación Pública y la Contraloría General del Estado, el primero padece limitaciones de carácter administrativo que no le permiten ejercer un adecuado control previo y concurrente de cada uno de los procesos de contratación de las

instituciones públicas y el segundo circunscribe sus actuaciones al control posterior, traduciéndose, a pesar de los avances dados, en la existencia de corrupción o la incorrecta aplicación de la norma por parte de las entidades estatales, por lo cual es necesario que la ciudadanía en ejercicio del mandato constitucional establecido en el artículo 204 de la Constitución de la República del Ecuador, ejerza su papel fiscalizador ante la Administración y exija espacios de participación que le permitan incidir en la gestión pública de una manera concurrente.

Toda vez que constitucionalmente existe la Función de Transparencia y Control Social, cuyo deber primordial es justamente el fortalecer el papel fiscalizador de la ciudadanía y también se encuentra vigente la Ley de Participación Ciudadana, en la cual se establecen formas de participación como son los observatorios y las veedurías ciudadanas, que garantizan espacios de acción ciudadana, ante lo cual la presente investigación pretende verificar si el control social puede ser un mecanismo idóneo para evitar la corrupción en la contratación estatal y como consecuencia de ello, establecer si los mecanismos recogidos por nuestra normativa son idóneos para ejercer una correcta contraloría social, determinándose también los procedimientos de contratación y dentro de ellos, las etapas que ineludiblemente deberían ser acompañadas por la ciudadanía para asegurar que estos inicien y concluyan en apego a las normas de derecho vigentes.

Este trabajo conlleva un interés académico, ya que la idea es desarrollar un estudio de los mecanismos de control social existentes en el Ecuador sobre la contratación estatal y haciendo uso del Derecho Comparado, también analizar instituciones de control social de países como Colombia, que puedan llevar al fortalecimiento de estas figuras en el Ecuador, que permitan una mayor aplicabilidad y efectividad de las mismas. En este contexto, la tesis está basada en fuentes bibliográficas de diferentes autores e instituciones públicas que tratan acerca del control social y sus mecanismos de aplicación en la contratación pública.

El primer capítulo se refiere a los conceptos claves del estudio como es la participación ciudadana y control social, sus principios y principales actores; el segundo abarca propiamente el control social enfocado en la contratación estatal y el análisis de los mecanismos que podrían aplicarse; el tercero se refiere a un estudio comparativo con la República de Colombia, que permiten dilucidar las fortalezas del

control social y sus mecanismos así como sus aciertos y por último las conclusiones y recomendaciones, en la cual se podrá establecer la eficacia del control social sobre la contratación pública y su verdadera aplicabilidad en el Ecuador.

# Capítulo Uno

## GENERALIDADES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL CONTROL SOCIAL

### 1. La Participación Ciudadana y el Control Social en el Ecuador

Para hablar de la participación ciudadana y el control social debemos remontarnos a la Constitución de 1998, que surge como respuesta a la crisis del modelo liberal que estaba vigente en el Ecuador, lo cual derivó en una constante inestabilidad que se caracterizó por constantes movilizaciones de la sociedad civil. Es así que tomando en cuenta las demandas sociales planteadas por los sectores de izquierda se realizó una Asamblea Constituyente que incluyó en la Carta Magna de 1998, más derechos en el campo económico, político, pero los más notables fueron en el campo de la participación social pues se incluyeron figuras como la revocatoria del mandato, la iniciativa popular y la consulta de una forma restrictiva, así como otros conceptos de participativos.<sup>1</sup>

Esta Constitución no trajo consigo la estabilidad política, económica y social deseadas por las minorías, pero es importante indicar que está época resultó bastante importante para la sociedad civil ya que de manera informal se lograron avances que se tradujeron en un modelo más participativo e inclusivo, aunque de forma inorgánica y dispersa pues el Estado no formó parte puesto que no realizó la respectiva aplicación de métodos institucionalizados. Adicionalmente es necesario destacar que en el año de 1997 se expidió la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana, mediante la cual se incorporó mecanismos precarios de participación, como por ejemplo a nivel local el “Parlamento Indígena y Popular de Guamote”, “Comité de Gestión de Desarrollo Local” en Cotacachi; así también se llevaron a cabo foros temáticos y redes sectoriales promovidos por actores de la sociedad civil, en los cuales también apoyaron los burócratas estatales y la

---

<sup>1</sup> Carrera Calderón, Frankz Alberto, “La Participación Ciudadana y Control Social en Ecuador”, Revista de Ciencia, Tecnología e Innovación UNIANDES EPISTEME, volumen 2, 2015, 2.

cooperación internacional, entre los cuales se pueden mencionar “de la niñez”, “ambiental”, “política fiscal” entre otros cuyo cometido era justamente promover la aplicación del principio de transparencia y el acceso a la información pública, los cuales sirvieron esencialmente como insumo para la creación de políticas públicas.<sup>2</sup>

Posteriormente, como resultado de la llamada “democracia callejera”, en la que participaron grupos sociales, el sector indígena y los diferentes movimientos sociales, se creó el primer intento de institucionalización de la participación ciudadana y el control social con la Comisión Anticorrupción, creada en el gobierno interino de Fabián Alarcón, para realizar una investigación de los supuestos actos de corrupción realizados en el gobierno del destituido mandatario Abdalá Bucaram, por lo cual su carácter era temporal.<sup>3</sup>

Con el objetivo de lograr un verdadero ejercicio de control social, de manera permanente, utilizando como base a la Comisión Anticorrupción, en la Constitución de 1998, se creó la Comisión de Control Cívico de la Corrupción que esencialmente se trataba de una institución con funciones paralelas mas no iguales a las ejercidas por la Contraloría General del Estado, pues entre sus funciones estaba el evaluar las acciones realizadas por las diferentes instituciones del Estado y encontrar delitos perseguibles de oficio. Esta Comisión estaba conformada por ciudadanos que eran escogidos en función de los requisitos establecidos en la Carta Magna; aunque cabe indicar que este organismo realizó algunas investigaciones cuyos resultados no trascendieron mayormente.<sup>4</sup>

En el período entre el año 2000 y 2006, también existió un tiempo de total inestabilidad política en la cual la ciudadanía fue la protagonista al derrocar a presidentes elegidos por votación popular, siendo el último el coronel (sp) Lucio Gutiérrez Borbúa. El 27 de abril de 2007, el gobierno de Alianza País, representado por Rafael Correa Delgado, gana el plebiscito que aprueba la realización de la Asamblea Constituyente. Este espacio se constituyó en su primera etapa en una herramienta que permitió un diálogo participativo a través del establecimiento de mesas temáticas orientadas a la profundización de la democracia y sobre todo de la

---

<sup>2</sup> Navas Alvear, Marco, Informe de Investigación “Los nuevos derechos de participación en la Constitución Ecuatoriana”, Comité de Investigaciones, Universidad Andina “Simón Bolívar”, 31

<sup>3</sup> Aguilar Andrade, Juan Pablo, “La Nueva Constitución del Ecuador”, La Cuarta Función del Estado. Análisis de una ficción (Quito: Editorial Ecuador), 2009, 99.

<sup>4</sup> *Ibíd.*, 99.

participación; en cuanto a la segunda etapa, en esta se desarrolló todo el articulado llevado a cabo con el liderazgo de Rafael Correa y en la cual tuvieron una actuación protagónica las asambleas y comités de desarrollo local.<sup>5</sup>

La Constitución de 2008, tuvo varias etapas que caracterizaron su redacción y el desarrollo del derecho de participación en la misma; la primera se puede establecer que esta mantiene una tendencia garantista, pues en su artículo 1, en primera instancia se establece que su principal finalidad es la protección de los derechos, a través de garantías, normativas jurisdiccionales, institucionales y de política pública.

En segunda instancia consiste en el desarrollo de una tendencia participacionista que se reconoce a través de la inclusión de ciertas normas como el reconocimiento de la participación como eje articulador del accionar estatal y de su forma de gobierno; el reconocimiento fuerte de derechos de participación a través del establecimiento de un capítulo en el que se señala el derecho de participación propiamente que incorpora tanto los derechos políticos tradicionales como otros esquemas que permiten la utilización de formas de autogobierno; así también se establecen una serie de mecanismos determinados que reconocen las diferentes formas en que los individuos y los grupos sociales pueden participar y por último se fundan nuevas instituciones como la Función Electoral, cuyo cometido es tutelar los procesos de democracia representativa y propiciar la aplicación de los derechos políticos tradicionales y por otro lado la Función de Transparencia y Control Social, como la encargada de fomentar los derechos y formas de participación, el control de la administración pública y el combate a la corrupción.<sup>6</sup>

La tercera instancia, se trata de una tendencia republicana desarrollista cuya filosofía va orientada a recuperar el concepto de soberanía tanto a nivel interno como externo a través de una visión nacionalista.

Ahora, retomando el tema que nos ocupa: La Función de Transparencia y Control Social, de acuerdo a lo establecido en la Constitución de la República, se encuentra conformada por varias instituciones: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Contraloría General del Estado, Defensoría del Pueblo y las

---

<sup>5</sup> Navas Alvear, Marco, Informe de Investigación “Los nuevos derechos de participación en la Constitución Ecuatoriana”, Comité de Investigaciones, Universidad Andina “Simón Bolívar”, 11.

<sup>6</sup> *Ibíd.*, 73.

Superintendencias de Bancos, de Compañías, Valores y Seguros, de Economía Popular y Solidaria, de Control del Poder del Mercado y de la Información y Comunicación cuya labor consiste en dar seguimiento y evaluación a las acciones realizadas por las autoridades de las diferentes instituciones, órganos del poder público y entidades privadas que manejan recursos públicos, pero en lo referente propiamente al control social, estas instituciones tienen el deber de fomentar los mecanismos para el ejercicio del derecho de participación y crear aquellas herramientas que hagan efectivo este derecho.<sup>7</sup>

### **1.1. La corrupción como objetivo de la Participación Ciudadana y el Control Social en la actividad administrativa del Estado**

Como se ha señalado antes, la Función de Transparencia y Control Social en cumplimiento del artículo 204<sup>8</sup> de la Constitución de la República del Ecuador, es parte de su naturaleza y funciones el fomentar e incentivar la participación ciudadana y también la prevención y combate a la corrupción.

En este contexto cabe señalar que la Función de Transparencia y Control Social define a la corrupción, como: “[...] la acción ilícita o ilegítima encubierta y deliberada de servidores públicos o personas privadas para favorecer intereses particulares, realizada vía cualquier medio o cuota de poder en espacios normativos institucionalizados y estructurados afectando a intereses públicos, de sujetos colectivos, individuales y a la ética [...]”<sup>9</sup>

Así mismo, esta Función del Estado establece que existen tipologías y características de los actos de corrupción, que de acuerdo al estudio realizado en el Ecuador, se puede establecer que el cometimiento de actos de corrupción están

---

<sup>7</sup> Navas Alvear, Marco, “Participación Política Reflexiones desde el sur”, El derecho a fiscalizar los actos del poder público en la Constitución Ecuatoriana (Quito: La Caracola Editores), 9.

<sup>8</sup> Constitución de la República del Ecuador [2008], artículo 204: El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación. La Función de Transparencia y Control Social promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los 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. La Función de Transparencia y Control Social estará formada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias. Estas entidades tendrán personalidad jurídica y autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa.

<sup>9</sup> Ecuador, Función de Transparencia y Control Social, “Plan Nacional de Prevención y Lucha contra la Corrupción 2013-2017”, 11.

relacionados con el ejercicio de espacios de poder, convirtiéndose en fuentes directas e indirectas de corrupción que se derivan generalmente en prácticas clientelares, que se caracterizan por “la entrega de obras, favores o cuotas de poder por parte de las autoridades públicas a sus electores o partidarios a cambio de apoyos políticos específicos. [...] Esto no sucede solo entre electores y ciertas autoridades sino entre niveles de gobierno, de arriba hacia abajo y viceversa.”<sup>10</sup>

También establece como mala utilización del poder al uso de espacios institucionales para el desarrollo de agendas privadas o corporativas, la manipulación y uso interesado de información de carácter reservado. Finalmente resalta que estos tipos de manipulación del poder se fundamenta en conseguir la impunidad frente a la sociedad, motivo por el cual la Constitución del Ecuador modificó la concepción de “poderes del estado” por funciones.

Desde este punto se establece que existen varias clasificaciones de los actos de corrupción, pero específicamente desde el criterio administrativo son:

- Pública: “La realizada por un funcionario público de la administración centralizada o descentralizada del Estado, principalmente de prestación de servicios públicos, en beneficio de un particular o terceros.”<sup>11</sup> Estos a su vez se clasifican en:
- Cohecho: que consiste en que una autoridad o servidor público, para su beneficio o de un tercero, requiere o recibe dádivas o presentes, para realizar una acción en contra de la normativa en ejercicio de su cargo.<sup>12</sup>
- Tráfico de influencias: cuando un funcionario valiéndose de su jerarquía o relación personal influye sobre otro funcionario para que lograr una resolución ilícita en su beneficio de manera directa o indirecta.<sup>13</sup>
- Fraude: es un delito contra el patrimonio que consiste en engañar haciendo creer a la persona natural o jurídica que paga que obtendrá un beneficio en su favor, que en realidad no existe.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> Ecuador, Función de Transparencia y Control Social, “Plan Nacional de Prevención y Lucha contra la Corrupción 2013-2017”, 14.

<sup>11</sup> *Ibíd.* 11.

<sup>12</sup> *Ibíd.*, 15.

<sup>13</sup> *Ibíd.*, 15.

- Uso de información privilegiada: consiste en que un funcionario público usare una información reservada que obtuviere en el ejercicio de su cargo, en su favor de un tercero.<sup>15</sup>
- Abuso de confianza: cuando una persona se aprovecha de la vinculación o buena fe de otra persona para causar un daño (robo, estafa, etc.)<sup>16</sup>
- Conflicto de intereses: este inicia cuando un funcionario público debe participar en un asunto en el que pueda tener un interés particular y directo en su decisión, función que afecte a alguna persona allegada a él y que no se excusa de seguir participando.<sup>17</sup>
- Peculado: apropiación indebida de dinero que pertenece al Estado.<sup>18</sup>
- Evasión Tributaria: falta de cumplimiento de las obligaciones tributarias.<sup>19</sup>

Dentro de los factores que propician y favorecen el cometimiento de actos de corrupción anteriormente detallados en la administración pública son los siguientes:<sup>20</sup>

- Inadecuada gestión de talento humano, privilegiando las relaciones políticas y clientelares.
- El establecimiento del funcionamiento corporativo en las instituciones del Estado, lo que hace que se antepongan los intereses particulares.
- La aplicación de acciones poco continuas de prevención y lucha contra la corrupción que por tanto no tiene ningún tipo de impacto positivo en el Estado.
- La vinculación de funcionarios públicos con grupos políticos y poderes económicos que pueden desviar el cumplimiento de sus funciones en beneficio de intereses particulares.

---

<sup>14</sup> Ecuador, Función de Transparencia y Control Social, “Plan Nacional de Prevención y Lucha contra la Corrupción 2013-2017”, 15.

<sup>15</sup> *Ibíd.*, 15.

<sup>16</sup> *Ibíd.*, 15.

<sup>17</sup> *Ibíd.*, 16.

<sup>18</sup> *Ibíd.*, 16.

<sup>19</sup> *Ibíd.*, 16.

<sup>20</sup> Ecuador, Función de Transparencia y Control Social, “Plan Nacional de Prevención y Lucha contra la Corrupción 2013-2017”, 27.

- La poca implementación instrumentos contra la corrupción de parte de instituciones privadas que manejan públicos.
- Discrecionalidad en la aplicación de la norma y la administración pública.
- Campañas con poco impacto sobre la ciudadanía y por ende los funcionarios públicos sobre la honestidad, el mantenimiento y buen uso del recurso público.

A manera de conclusión, se puede señalar que definitivamente la corrupción es un mal que aqueja a todas las sociedades en mayor o menor medida, en el caso específico del Ecuador, de acuerdo al presente estudio, se establece que es necesario que se realice una aplicación constante de los mecanismos de vigilancia, entre ellos la participación y el control ciudadano, que permitan mantener, dentro de los procesos administrativos en general y específicamente los de contratación pública, la calidad y el buen uso de los recursos públicos.

Una vez expuestos los antecedentes de la participación ciudadana y los factores que promueven la corrupción en el Ecuador, ante los cuales es importante que los ciudadanos ejerzan su papel fiscalizador frente a las actividades estatales, es necesario realizar un estudio conceptual respecto de la participación ciudadana y el control social así como el establecimiento de los mecanismos que se encuentran vigentes para su ejercicio.

## **2. Concepto de Participación Ciudadana**

Para conceptualizar a la participación ciudadana, debemos señalar que la misma tiene su origen en el derecho de participación consagrado en el artículo 95 de la Constitución de la República del Ecuador, que se resume en la capacidad que tenemos los ciudadanos para elegir y ser elegidos, participar en los asuntos de interés público, ejercer la iniciativa normativa, ser consultados, fiscalizar los actos del poder público, revocar el mandato, desempeñar funciones y cargos públicos y conformar partidos y movimientos políticos.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Aguilar, Juan Pablo, “Estado Constitucional de Derechos”, Derechos de participación y derecho a participar (Quito: Editorial Abya – Yala), 225, <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/944/1/DDHH-Inf-11-Aguilar-Derechos%20de%20participaci%C3%B3n.pdf>

Conceptualizando a la participación ciudadana, Pablo Ospina Peralta señala que participación ciudadana “son los mecanismos por los cuales los ciudadanos y ciudadanas ecuatorianos son convocados para influir en la toma de decisiones del poder público”;<sup>22</sup> por su parte Merino señala que esta significa “intervenir en los centros de gobiernos de colectividad, participar en las decisiones de la vida colectiva, de la administración de los recursos y del modo en el cual se distribuyen los costos y los beneficios para de esta forma los ciudadanos vayan formando parte de las decisiones que tomen los gobernantes.”<sup>23</sup>

La República de Colombia, dentro del Manual Participación Ciudadana y Compras Públicas, manifiesta que la participación ciudadana se constituye “en la acción ciudadana que influye o busca influenciar las decisiones políticas. De esta manera, la participación ciudadana es un proceso comunitario por medio del cual los ciudadanos se organizan en torno a unas metas con el objetivo de trabajar juntos e influir en el proceso de toma decisiones.”<sup>24</sup>

Este concepto parece haber recogido de cierta manera las posiciones antes descritas, ya que está claro que la participación ciudadana es un derecho que se traduce en acciones que permitan que los habitantes de un estado puedan influenciar en el comportamiento, decisiones, acciones y gasto público efectuados por las instituciones públicas y por otra parte que definitivamente se constituye en un proceso que debe nacer, crearse y fortalecerse desde la ciudadanía, es decir no debe nacer del Estado y ser impulsado por este, sino que el ciudadano común debe exigir su participación organizándose y proponiendo mecanismos que le permitan cumplir con este cometido.

Así también el tratadista Santiago Ortiz<sup>25</sup>, hace una acotación muy válida al ejercicio de este derecho, puesto señala que esta participación debe contar con una “pluralidad de actores sociales” para lograr que a través de estos mecanismos, todos

---

<sup>22</sup> Pablo Ospina Peralta, “La participación ciudadana en el Ecuador” <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4126/1/Ospina-La%20participacion.pdf>, 147.

<sup>23</sup> Guillen A., K. Sáenz y otros, “Origen, espacio y niveles de participación ciudadana”, 180, [http://www.spentamexico.org/v4-n1/4\(1\)%20179-193.pdf](http://www.spentamexico.org/v4-n1/4(1)%20179-193.pdf)

<sup>24</sup> República de Colombia, “Manual de participación ciudadana en el sistema de compras y contratación pública, 31 de diciembre de 2014, [http://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/publicfiles/20141231\\_manual\\_participacion\\_ciudadana\\_sistema\\_compras\\_contratacion\\_publica.pdf,2](http://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/publicfiles/20141231_manual_participacion_ciudadana_sistema_compras_contratacion_publica.pdf,2).

<sup>25</sup> Ortiz Crespo, Santiago, “Participación Ciudadana. Análisis y propuestas para la reforma del Estado” (Quito: Asociación Cristiana de Jóvenes del Ecuador), primera edición, 1998, 40.

los que componen la sociedad civil tengan la posibilidad de que se tomen en cuenta sus aspiraciones y necesidades, afirmándose de esta manera como parte integrante de la sociedad.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social señala que la participación ciudadana se constituye en “un derecho de las y los ciudadanos a intervenir individual o colectivamente, de forma protagónica en los asuntos de interés pública y en la toma de decisiones, en la planificación, ejecución y evaluación de planes, programas, proyectos, así como el control social y la exigibilidad de la rendición de cuentas, fortaleciendo el poder ciudadano.”<sup>26</sup> Así mismo, el tratadista Luis Aguilar Cardoso señala que la participación ciudadana debe entenderse como “un conjunto de mecanismos institucionalizados o no, a través de los cuales los ciudadanos inciden o buscan incidir en las decisiones políticas con las expectativas de que aquellas decisiones representen a sus intereses sociales, ejerciendo así uno o varios ámbitos de su derecho a la participación en los asuntos públicos”<sup>27</sup>

Por último, Lina María Mafla y Esteban Aguirre señalan que la participación ciudadana es “la aplicación de instrumentos que permiten controlar, escoger o modificar la realización de cualquier contrato, actuación, proceso, espacio, dimensión y acciones donde el Estado y la sociedad sean parte”.<sup>28</sup>

Confluyendo las diferentes acepciones que parten desde ópticas institucionales y de diferentes tratadistas, necesariamente deberemos señalar que la participación ciudadana se constituye esencialmente un derecho constitucional que garantiza un papel protagónico de la ciudadanía en la toma de decisiones del Estado que le puedan afectar y que deben ir orientadas a la consecución del bienestar general. Así mismo cabe señalar que la participación ciudadana, comprende también el ejercicio de la vigilancia de las actividades estatales en cumplimiento del deber de fiscalizar que tiene cada uno de los ciudadanos consagrado en el artículo 204 de la

---

<sup>26</sup> Función de Transparencia y Control Social, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Documento para Discusión, Marzo 2012, file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/mesicic4\_ecu\_ppub.pdf, pág. 6.

<sup>27</sup> Aguilar Cardoso, Luis Enrique, “Aproximaciones a la participación Ciudadana en la región andina: el caso peruano”, (Lima: Comisión Andina de Juristas), 2006, 151.

<sup>28</sup> Lina María Mafla Ospina, Estéban Aguirre Olivares, trabajo de Tesis “Control Social a la Contratación Estatal”, Universidad de Buenaventura-Seccional CAL, Cali-Colombia, 2014, 11. [http://bibliotecadigital.usbcali.edu.co/jspui/bitstream/10819/2506/1/Control\\_Social\\_Contratacion\\_Estatal\\_Aguirre\\_2014.pdf](http://bibliotecadigital.usbcali.edu.co/jspui/bitstream/10819/2506/1/Control_Social_Contratacion_Estatal_Aguirre_2014.pdf)

Constitución de la República del Ecuador, para lo cual cuenta con una herramienta: el control social.

### **2.1 Mecanismos para el ejercicio de la Participación Ciudadana**

En aplicación del derecho de participación y por ende el reconocimiento del ejercicio de la participación ciudadana, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, establece varios mecanismos para su ejercicio:

- Consejos Ciudadanos Sectoriales
- Consejos Consultivos
- Audiencias Públicas
- Presupuestos Participativos
- Asambleas Ciudadanas
- Silla Vacía
- Cabildos populares

Los Consejos ciudadanos sectoriales se consideran como espacios de “diálogo, deliberación y seguimiento de las políticas públicas de carácter nacional y sectorial”. Estos nacen por el impulso de la Función Ejecutiva, por lo cual la institución que lo aplique deberá contar con el presupuesto respectivo, y su cometido es tratar acerca de los lineamientos y estrategias para el seguimiento de la política pública. Estos deberán ser convocados dos veces al año y a partir de la primera convocatoria podrán auto convocarse por decisión de la mayoría simple de sus miembros. Estos tienen como su principal finalidad:<sup>29</sup>

- Que las decisiones tomadas gocen de legitimidad.
- Monitoreo de las decisiones de las políticas y planes sectoriales, para que se cuente con el financiamiento y se ejecute la implementación de proyectos sectoriales.
- Dar seguimiento al cumplimiento de las políticas públicas.

---

<sup>29</sup> <http://www.cpcs.gob.ec/index.php?mod=ConsejosCiudadanos>, Ecuador, Ley Orgánica de Participación Ciudadana en Registro Oficial Suplemento N°175 (20 de abril de 2010), artículos 52 - 55.

- Incentivar espacios de coordinación interministeriales para la aplicación de políticas públicas intersectoriales.
- Generar debates públicos sobre temas de importancia nacional.
- La ciudadanía establezca a los ministerios propuestas sobre políticas públicas.

Los Consejos Consultivos se constituyen en mecanismos meramente consultivos, pueden estar integrados por ciudadanos y ciudadanas individuales u organizaciones civiles y pueden ser convocados en cualquier momento. Preferentemente debido a su naturaleza, deberán estar integrados por técnicos con gran experiencia sobre el tema de consulta.<sup>30</sup>

Las audiencias públicas son una instancia de participación que debe ser habilitada por la autoridad responsable, por iniciativa de dicha autoridad o de la ciudadanía. Esta fue concebida para atender pronunciamientos o peticiones ciudadanas o para fundamentar actos del gobierno. Las peticiones deben ser atendidas por la autoridad a petición de la ciudadanía o por grupos civiles.

Los temas a tratarse deberán corresponder a la circunscripción territorial correspondiente y sus resultados deberán ser publicitados y transparentados para que se pueda realizar el seguimiento respectivo por parte de la ciudadanía.<sup>31</sup>

Los presupuestos participativos<sup>32</sup> componen un espacio de diálogo para la toma de decisiones en cuanto a la distribución equitativa del presupuesto público asignado, a través de consensos comunitarios. Este mecanismo se aplica entre los gobiernos autónomos descentralizados y la ciudadanía, aunque se irá aplicando de forma progresiva hasta aplicarla en las autoridades e instituciones a nivel nacional.

Desde la óptica de los GADs, se utiliza los presupuestos participativos esencialmente para una correcta distribución equitativa de los recursos en el marco del plan de desarrollo territorial, acercar a la ciudadanía a la gestión administrativa y transparentar el manejo del recurso público.

---

<sup>30</sup> <http://www.cpccs.gob.ec/index.php?mod=ConsejosConsultivos>, Ecuador, Ley Orgánica de Participación Ciudadana en Registro Oficial Suplemento N°175 (20 de abril de 2010), artículo 80.

<sup>31</sup> <http://www.cpccs.gob.ec/index.php?mod=ConsejosCiudadanos>, Ecuador, Ley Orgánica de Participación Ciudadana en Registro Oficial Suplemento N°175 (20 de abril de 2010), artículos 73,74 y 75.

<sup>32</sup> <http://www.cpccs.gob.ec/index.php?mod=ConsejosCiudadanos> Ecuador, Ley Orgánica de Participación Ciudadana en Registro Oficial Suplemento N°175 (20 de abril de 2010), artículos 64-71. Ecuador, Código Orgánico de Organización Territorial Autonomías y Descentralización, en Registro Oficial, Suplemento N°303 (19 de octubre de 2010), artículos. 215, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240,241

Desde la óptica de los ciudadanos este instrumento permite que sus necesidades sean atendidas, asumir que el presupuesto puede ser mínimo y debe ser repartido equitativamente.

Las Asambleas Ciudadanas<sup>33</sup> están conformadas por la ciudadanía y se constituyen en un espacio de discusión y debate público. Estas sirven para fortalecer las capacidades colectivas en incidir de esta forma en la creación y aplicación de la política pública y en la gestión pública en general, están deben ser conformadas por las y los ciudadanos de manera individual o colectiva basándose en los principios de interculturalidad, pluralidad e inclusión.

Estas básicamente tienen seis funciones:

- Respetar los derechos y exigir su cumplimiento.
- Proponer agendas de desarrollo, planes, programas y políticas públicas locales.
- Promover la organización social y la formación ciudadana.
- Organizar de manera independiente el ejercicio de rendición de cuentas de las autoridades.
- Propiciar el debate, la deliberación y la concertación.
- Ejecutar el control social.

Las asambleas pueden ser formadas por ámbito territorial, es así que pueden ser parroquiales, cantonales, provinciales y regionales. Cabe destacar que este tipo de asambleas no deben ser confundidas con aquellas a las que tienen el deber de convocar los gobiernos autónomos descentralizados, pues estas son convocadas por la ciudadanía, no intervienen autoridades, se desarrollan de acuerdo a su propio estatuto y es esencialmente un espacio de participación ciudadana.

Estas después de dos años de su funcionamiento pueden recibir fondos públicos del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social o del nivel de gobierno respectivo.

---

<sup>33</sup> [http://www.cpcs.gov.ec/index.php?mod=AsambleasCiudadanas.](http://www.cpcs.gov.ec/index.php?mod=AsambleasCiudadanas)

La silla vacía<sup>34</sup> se constituye en un mecanismo que se hace efectiva en las sesiones que mantienen los gobiernos autónomos descentralizados en los que deberá establecerse una silla vacía que será ocupada por uno o varios representantes de la ciudadanía, de acuerdo a los temas que sean abordados.

La idea fundamental de este mecanismo es que el ciudadano participe con voz y voto en las decisiones de los GADs, por lo cual su participación deberá responder a la normativa vigente, siendo responsable administrativa y civilmente.

Por último, los cabildos populares<sup>35</sup> que son sesiones abiertas y públicas, cuyo cometido es la discusión sobre asuntos vinculados a la gestión de los municipios, a diferencia de la silla vacía, este tiene solo un carácter consultivo y no se toman decisiones. La convocatoria deberá contener: fecha, lugar, hora, objeto y procedimiento del cabildo.

### **3. El Control Social como mecanismo de Participación Ciudadana**

Desde la concepción dada por la Real Academia de la Lengua Española, el término control es definido como comprobación, fiscalización e intervención y conforme lo señala Juan Pablo Aguilar la participación ciudadana se traduce también en la posibilidad de controlar los actos de poder público, haciéndose eco de lo establecido en el artículo 204 de la Constitución de la República del Ecuador.

Ricardo Agudelo<sup>36</sup> y otros señalan que el control es necesario en todos los ámbitos del poder y por tanto se establece este como un elemento esencial del mismo, porque al ejercicio del poder es necesario ponerle límites; así también

---

<sup>34</sup> <http://www.cpccs.gob.ec/index.php?mod=ConsejosCiudadanos> Constitución de la República del Ecuador [2008], tit. IV, "Participación y Organización del Poder", cap. primero, "Principios de la participación", art. 95-101. Ecuador, Código Orgánico de Organización Territorial Autonomías y Descentralización, en Registro Oficial, Suplemento N°303 (19 de octubre de 2010), art.311. Ecuador, Ley Orgánica de Participación Ciudadana en Registro Oficial Suplemento N°175 (20 de abril de 2010), art. 77.

<sup>35</sup> <http://www.cpccs.gob.ec/index.php?mod=ConsejosCiudadanos>, Ecuador, Ley Orgánica de Participación Ciudadana en Registro Oficial Suplemento N°175 (20 de abril de 2010), art. 76.

<sup>36</sup> Rueda, Eduardo, Betancourt, Mauricio, otros (2003). Herramientas para el ejercicio del control ciudadano. Bogotá: Editorial Linotipia Bolívar y Cía. S. en C. citado por Lina María Mafla Ospina, Tesis de grado, "El Control Social como instrumento de participación aplicada a la Ley de Víctimas", 16,[http://bibliotecadigital.usbcali.edu.co/jspui/bitstream/10819/2117/1/El\\_Control\\_Instrumento\\_Ciudadano\\_Victimas\\_Mafla\\_2013.pdf](http://bibliotecadigital.usbcali.edu.co/jspui/bitstream/10819/2117/1/El_Control_Instrumento_Ciudadano_Victimas_Mafla_2013.pdf)

complementando esta reflexión Norbert Lechner<sup>37</sup> señala que es imperativa la aplicación del control porque a través de este se crean espacios inclusión y participación, con la finalidad satisfacer necesidades de grandes grupos sociales o la sociedad en general.

La conexión existente entre la participación ciudadana y el control social, es que este último se constituye en la materialización de la participación ciudadana y al mismo tiempo crea mecanismos para su aplicación, pues como lo consagra la Constitución de la República del Ecuador el fiscalizar, el vigilar los procedimientos administrativos y accionar de los órganos del poder público se traduce en un ejercicio del derecho de participación que permite incidir en las decisiones que tienen que ver en la forma en que se invierte el dinero público y si este responde o no a una necesidad de la ciudadanía. En este marco es necesario que definamos al control social, así como sus objetivos, alcances, actores y mecanismos de aplicación.

### **3.1. Definición de Control Social**

Para Armando Ávila<sup>38</sup>, el control social es el “conjunto de actividades, ejercicios, acciones que permean la facultad que le concede la Constitución al ciudadano, sobre la base de una construcción democrática, la soberanía y el compromiso que el pueblo tiene en la planeación, formulación, operación, administración, evaluación, control y gestión entre otras, en la toma de decisiones en todos los ámbitos, niveles, sectores, procesos y etapas de la administración pública.” Por su parte, Ricardo Agudelo<sup>39</sup> define al control social como “la intervención de la ciudadanía, la cual puede actuar en grupo o de forma individual, a las entidades del Estado ya sea para ajustar su actividad al interés público cuando la está desarrollando por fuera de él, o para mantener su gestión ceñida al interés general cuando la gestión

---

<sup>37</sup> Lechner, Norbert. (1990) *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado. Siglo XXII Editores. España, 1990.* Citado por Lina María Mafla Ospina, Tesis de grado, “El Control Social como instrumento de participación aplicada a la Ley de Víctimas”, 16 [http://bibliotecadigital.usbcali.edu.co/jspui/bitstream/10819/2117/1/El\\_Control\\_Instrumento\\_Ciudadano\\_Victimas\\_Mafla\\_2013.pdf](http://bibliotecadigital.usbcali.edu.co/jspui/bitstream/10819/2117/1/El_Control_Instrumento_Ciudadano_Victimas_Mafla_2013.pdf)

<sup>38</sup> Herramientas para el ejercicio del control ciudadano. Bogotá: Editorial Linotipia Bolívar y Cía. S. en C. citado por Lina María Mafla Ospina, Tesis de grado, “El Control Social como instrumento de participación aplicada a la Ley de Víctimas”, 16 [http://bibliotecadigital.usbcali.edu.co/jspui/bitstream/10819/2117/1/El\\_Control\\_Instrumento\\_Ciudadano\\_Victimas\\_Mafla\\_2013.pdf](http://bibliotecadigital.usbcali.edu.co/jspui/bitstream/10819/2117/1/El_Control_Instrumento_Ciudadano_Victimas_Mafla_2013.pdf)

<sup>39</sup>[http://bibliotecadigital.usbcali.edu.co/jspui/bitstream/10819/2117/1/El\\_Control\\_Instrumento\\_Ciudadano\\_Victimas\\_Mafla\\_2013.pdf](http://bibliotecadigital.usbcali.edu.co/jspui/bitstream/10819/2117/1/El_Control_Instrumento_Ciudadano_Victimas_Mafla_2013.pdf)

se encamina a la satisfacción de intereses particulares, buscando prevenir o corregir actos de corrupción ineficiencia o ineficacia en la gestión estatal.”

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social define al control social como “un derecho y un deber ciudadano quienes, en ejercicio de su derecho de participación, vigilan y realizan contraloría social sobre la gestión pública.”<sup>40</sup>

El control social de acuerdo a Tarso Gendro<sup>41</sup> se traduce en una nueva forma de organización del Estado democrático, mediante el cual se elimina la reproducción de las desigualdades existentes en la sociedad, convirtiéndose en un instrumento de regulación orientado al mantenimiento de las relaciones entre los sujetos sociales; y de esta manera tener un Estado regulador, controlado por los ciudadanos. Acotando a esta definición Liszt Vieira<sup>42</sup>, señala que “el control social tradicionalmente, ha sido visto como el aumento de la capacidad de influencia de la sociedad sobre el Estado [...] El control social pasa a tener un doble carácter: perfeccionar los mecanismos de control de la sociedad sobre el Estado e inventar nuevas formas del control de la sociedad sobre la sociedad.”

Con base a lo señalado, se puede evidenciar la importancia de la existencia y aplicación del control social, pues se constituye en un espacio de poder irrenunciable para el ciudadano común que permite su intervención efectiva en el quehacer estatal; y por otra parte, esta herramienta no solo debe ir orientada al ejercicio de una actividad contralora hacia el Estado, sino a la propia sociedad, porque debemos recordar que existen instituciones de carácter privado que ejercen ciertas actividades que son de competencia de la Administración y que por tanto, manejan recursos públicos.

Se puede señalar también que el control social es un instrumento propio de un Estado derechos y justicia, que garantiza entre sus derechos más relevantes, el derecho de participación, que permite la intervención de los ciudadanos de manera directa en la actividades y gestiones administrativas del Estado que son llevados por los funcionarios públicos y cuyo objetivo principal es que la actuación de estos se

---

<sup>40</sup><http://www.cpcs.gob.ec/docs/Estructura/Control%20Social/CONTROL%20SOCIAL/Control%20Social.p>

<sup>41</sup> Liszt Vieira, “Lo público no estatal en la reforma del Estado” Ciudadanía, Control Social y democratización del Estado, (Buenos Aires: Editorial Paidós Ibérica S.A.), 252.

<sup>42</sup> *Ibíd.*, 252.

ajuste a los principios de transparencia, buena fe, eficacia y eficiencia de la gestión pública para satisfacer las necesidades de un colectivo.

### **3.2. Objetivos del Control Social**

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social establece que los objetivos del control social son:

- Aumentar la capacidad de influencia de la sociedad civil sobre el papel regulador del Estado, para fortalecer el poder ciudadano.
- Equilibrar las relaciones de poder para fortalecer la democracia participativa.
- Proponer alternativas para el mejoramiento permanente de la gestión de lo público para contribuir el buen vivir.
- Prevenir y denunciar actos de corrupción o impunidad, que van en detrimento de la calidad de la vida de la población.

### **3.3. Mecanismos de Control Social**

La Ley de Participación Ciudadana vigente en el Ecuador, establece como mecanismos de aplicación del Control social:

- Los Observatorios
- Procesos de rendición de cuentas
- Defensorías Comunitarias
- Veedurías Ciudadanas

Cabe señalar que la mencionada ley privilegia como mecanismos de control social para las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y Transparencia y Control Social en el cual pueden participar las y los ciudadanos individual o colectivamente, comunidades, comunas, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatorianos y montubios esencialmente a las veedurías ciudadanas y observatorios como mecanismos que pueden aplicarse para vigilar las actuaciones de

los órganos y autoridades de las diferentes funciones y niveles de gobierno, establecidos en la Constitución.<sup>43</sup>

Es así que trataremos de forma detenida cada uno de los mecanismos antes mencionados, con la finalidad de establecer, cuál de ellos es el más idóneo para ejercer la contraloría social en la contratación estatal:

### **3.3.1. Los Observatorios**

Los observatorios son un “espacio autónomo, técnico, intersectorial e interdisciplinario de carácter permanente conformado por un grupo de ciudadanos u organizaciones con el objetivo de elaborar diagnósticos, informes, reportes y evaluar e incidir en determinadas políticas o procesos a través de instrumentos propios y externos en favor de los ciudadanos”.<sup>44</sup> Estos están conformados por personas naturales y organizaciones, de forma permanente.

Los observatorios tienen entre sus funciones<sup>45</sup>:

- Elaborar diagnósticos que identifique, con puntualidad los principales problemas y retos de algún tema de interés público como punto de partida.
- Redacción de informes y reportes al respecto y la difusión de los resultados obtenidos.
- Evaluar y dar seguimiento a los indicadores construidos con los sectores de la sociedad civil organizada.
- Elaborar y difundir los resultados entre los miembros de la comunidad de manera directa y a través de los medios de comunicación.
- Medir de qué manera las políticas que se implementan influyen o no en el problema inicial, y si se han generado cambios.
- Definir estrategias de intervención a nivel local y regional por parte de las administraciones locales y departamentales.

---

<sup>43</sup> Ecuador, Ley Orgánica de Participación Ciudadana en Registro Oficial, Suplemento N°175 (20 de abril de 2010), art. 46.

<sup>44</sup> <http://www.cpcs.gob.ec/?mod=observatoriociudadano>

<sup>45</sup> *Ibíd.*

- Definir mecanismos técnicos que permitan transparentar y fortalecer la actividad de la gestión pública.

El artículo 79 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, establece un requisito muy importante para el ejercicio de este mecanismo y es que no debe existir un conflicto de interés entre el grupo de personas que forman parte del observatorio y el objeto observado.<sup>46</sup>

Los observatorios tienen como objeto la revisión y seguimiento de las políticas, procesos, proyectos, planes impulsados por entes públicos y por entes públicos. También estos pueden ir orientados a procesos o fenómenos sociales específicos, cuyo origen pueden ser públicos o privados.

Un ejemplo en el Ecuador de este tipo de mecanismos de control social es el observatorio legislativo, que va orientado a vigilar los dos procesos gobernantes de la Asamblea Nacional del Ecuador, que son legislar y fiscalizar; sobre todo en el proceso de fiscalización se ha emitido varias observaciones al proceso de fiscalización planteado actualmente por la Asamblea para la realización de las solicitudes de información y ha solicitado en varias ocasiones que esta función del Estado establezca mecanismos de transparencia que permita verificar la legalidad del proceso de fiscalización política y los resultados que de estos se deriven.

Como se puede observar, los observatorios son mecanismos de control social que van específicamente y esencialmente orientadas a dos temas específicos: políticas públicas y transparencia, por lo que estas se constituyen propiamente en una evaluación de las decisiones tomadas por las máximas autoridades y si estas cumplen con los objetivos institucionales, constitucionales y lo establecido en el Plan Nacional Buen Vivir, por lo que este mecanismo no sería adecuado para la realización de una verificación exhaustivo de procesos habilitantes de apoyo de las instituciones públicas, dentro de los cuales se encuentran los procesos de la contratación administrativa.

---

<sup>46</sup> Ecuador, Ley Orgánica de Participación Ciudadana en Registro Oficial Suplemento N°175 (20 de abril de 2010), art. 79.

### **3.3.2. Las Defensorías Comunitarias**

Las Defensorías Comunitarias<sup>47</sup> son formas de organización de la comunidad, las parroquias, barrios y sectores rurales para la promoción, defensa y vigilancia de los derechos de la niñez y adolescencia, pueden intervenir en los casos de violación de los derechos a este grupo vulnerable y ejercer las acciones administrativas y judiciales que estén a su alcance.<sup>48</sup>

Este tipo de participación y control social como se puede colegir de su propio nombre, su actuación se circunscribe a su incidencia en el ámbito de la aplicación de derechos, sobre todo en circunscripciones pequeñas, en los cuales es necesaria la participación de la ciudadanía para controlar que se respete el derecho de las y los ciudadanos especialmente de grupos que por su condición son más propensos a sufrir atropellos o conculcación de derechos como son los adolescentes y niños; por lo tanto el objetivo de este mecanismo está muy lejos de ser una herramienta que permita una vigilancia exhaustiva de la contratación estatal.

### **3.3.3. Rendición de Cuentas**

La rendición de cuentas consiste en un proceso mediante el cual las diferentes autoridades que toman decisiones sobre la gestión pública dan a conocer a la ciudadanía sobre los resultados de su gestión. Su propósito someter a evaluación la gestión pública para prevenir actos de corrupción y mejorar el manejo de recursos públicos al incorporar propuestas de la ciudadanía.<sup>49</sup>

Las autoridades deben rendir cuentas anualmente, de acuerdo al calendario establecido por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.<sup>50</sup>

Este mecanismo, como se puede observar no consiste en una verificación exhaustiva de cada una de las actividades realizadas por las autoridades, y de acuerdo a lo que nos interesa si las obras, bienes o servicios contratados para el cumplimiento de sus planes, proyectos o políticas fueron correctamente ejecutadas, puesto que esta consiste en la práctica, en una exposición sucinta de las actividades relevantes

---

<sup>47</sup> <http://www.cpcs.gob.ec/>

<sup>48</sup> Ecuador, Código de la Niñez y Adolescencia, en Registro Oficial N°373 (3 de enero de 2003), art. 208.

<sup>49</sup> <http://www.cpcs.gob.ec/?mod=rendiciondecuentas>

<sup>50</sup> <http://www.cpcs.gob.ec/?mod=rendicion>

realizadas en el año fiscal y que correspondan a su vez al cien por ciento de ejecución del presupuesto asignado.

### **3.3.4. Las veedurías ciudadanas**

“La veeduría ciudadana es una herramienta de vigilancia y control social de la ciudadanía sobre el Estado, para fortalecer la vigencia de los principios constitucionales tales como democracia, transparencia, ética, equidad, eficiencia y eficacia, en la adopción e implementación de políticas públicas, en el desempeño de responsabilidades de los funcionarios públicos y de la gestión público en general.”<sup>51</sup>

La veeduría ciudadana, para la Red de Veedurías Ciudadanas de Colombia, define a esta como: “una caja de herramientas de control ciudadano para la defensa de lo público y la lucha contra la corrupción. En otros términos, la veeduría ciudadana, es el mecanismo de participación ciudadana, reconocido por la ley de veedurías ciudadanas, mediante el cual se ejerce el control social responsable se le pone lupa- y se efectúa un acompañamiento en conjunto al Estado y su actividad en todos sus niveles.”<sup>52</sup>

Desde otro punto de vista se entiende por veeduría ciudadana como:

Un mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto de las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o la prestación de un servicio público.<sup>53</sup>

Las veedurías ciudadanas esencialmente son un mecanismo mediante el cual los y las ciudadanas vigilan, fiscalizan y controlan la administración y gestión de lo público y también el sector privado que maneje recursos públicos o desarrolle

---

<sup>51</sup> República del Ecuador, Comisión del Control Cívico de la Corrupción, “Manual de Veedurías Ciudadanas”, (Quito: QBO Impresores), 2005, 20.

<sup>52</sup> Cartilla de la Red Veedurías Ciudadanas de Colombia, “Guía Básica de Veeduría”, <http://www.redver.org/paginaweb/pdf/VEEDURIANDO-%20CARTILLA%20DE%20VEEDURIA%20REDVER-%20sep-09-11%20VF.pdf>, 2.

<sup>53</sup>Lina María Mafla Ospina, Estéban Aguirre Olivares, trabajo de Tesis “Control Social a la Contratación Estatal”, Universidad de Buenaventura-Seccional CAL, Cali-Colombia, 2014, 33.

actividades de interés público. Estas son de carácter temporal y podrán adoptar varias formas de acuerdo al nivel de gobierno que sean aplicadas y la función del Estado en la cual sean implementadas. Es interesante señalar que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social establece que este mecanismo que permite controlar, de forma imparcial, la gestión de lo público y sobre todo “intervenir a tiempo” y en caso de encontrar algún problema en el manejo de la gestión y administración de lo público, <sup>54</sup>por lo cual se puede ejercer veedurías ciudadanas.<sup>55</sup>

- El cumplimiento de la política pública.
- Planes, proyectos, programas, procesos, obras y servicios públicos.
- Procesos de selección y designación de autoridades públicas.
- Actuaciones de las y los servidores públicos en general.

Con base en estos temas, las veedurías ciudadanas deben ejercer ciertas atribuciones, entre las más relevantes en el ámbito de la contratación estatal:

- Ejercer su función en todas las entidades públicas de cualquier nivel o sector de la administración y sobre particulares que tengan vínculo con el sector público en la ejecución de un plan, programa, proyecto o contrato de prestación de un servicio público.
- Vigilar los procesos de planeación, presupuesto y ejecución del gasto público, conocer los planes proyectos, programas, contratos, recursos presupuestarios asignados, metas fiscales y financieras, procedimientos técnicos y administrativos y los cronogramas de ejecución previstos para los mismos desde el momento de su iniciación.
- Vigilar que los procesos de contratación se realicen de acuerdo con las normas legales vigentes.
- Evaluar las obras físicas y los servicios públicos en los impactos o afectación a la calidad de vida.

---

<sup>54</sup> <http://www.cpcs.gob.ec/?mod=quesonvedurias>

<sup>55</sup> <http://www.cpcs.gob.ec/?mod=controlsocialvedurias>

- Conocer los procesos que corresponda antes, durante y después de la ordenación de gastos en el programa, proyecto o contrato objeto de control.
- Aportar con sus conocimientos, experiencias y criterios para el correcto desarrollo del proceso, plan, programa, etc. objeto de la veeduría.
- Realizar el acompañamiento, seguimiento y vigilancia del proceso, proyecto, programa, política antes durante y después.

Estas podrán formarse por iniciativa de la ciudadanía y también por iniciativa del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.<sup>56</sup> En este sentido, estas pueden ser integradas por personas naturales y/o representaciones de organizaciones, individual o colectivamente, que ejercerán de manera voluntaria y cívica, por lo cual no perciben remuneración alguna y por tanto quienes lo ejerzan no podrán ser parte de un partido político.<sup>57</sup>

De acuerdo a lo analizado se puede determinar que el mecanismo más idóneo para la existencia del control social en la contratación estatal son las veedurías ciudadanas pues su deber ser está orientado justamente a la vigilancia previa, permanente y posterior de las actuaciones de los funcionarios públicos en la aplicación de los procedimientos de contratación y en los contratos celebrados por las instituciones del estado así como las entidades privadas que manejan recursos públicos.

Es necesario señalar que por lo menos a nivel normativa, la veeduría ciudadana es una herramienta enriquecedora del poder ciudadano debido al amplio de acción que parece abarcar y los resultados que promete obtener de cada una de sus intervenciones, tomando en cuenta que una de ellas no será necesariamente el hallazgo de un delito sino el establecimiento de observaciones que permitan mejorar la transparencia o la calidad de la contratación estatal.

---

<sup>56</sup> Ecuador, Reglamento General de Veedurías Ciudadanas, Registro Oficial, Suplemento No. 226 (01 de julio de 2010), artículo 5 y 6, <http://www.cpcs.gob.ec/docs/884466.pdf>

<sup>57</sup> <http://www.cpcs.gob.ec/?mod=atribucionesdelasvedurias>

## Capítulo 2

### EL CONTROL SOCIAL EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

#### 2.1. Diferencias entre el Control Social y el Control Gubernamental

En la administración pública, existen varios tipos de control, es por ello que es necesario se realice una distinción, sobre todo con el control gubernamental, que proviene del Estado como tal y que tiene sus propios métodos para su ejercicio, pero que en el Ecuador, forman parte al igual que los organismos que fomentan el control social de la Función de Transparencia y Control Social.

Como lo señala Rousseau<sup>58</sup>, la idea de crear este poder debía ser justamente el generar un verdadero contrapeso a las otras funciones estatales, la parte totalmente alejada del quehacer estatal, pero en el Ecuador se ha cometido el error de institucionalizar el poder contralor del ciudadano, politizándolo pues el nombramiento de sus integrantes, es un proceso que lo lleva el Consejo Nacional Electoral y cuyos postulantes deben ser parte de gremios y asociaciones de carácter civil, que de manera general siempre están atados a un proyecto político.<sup>59</sup>

Adentrándonos más en el tema, la contratación estatal, administrativa o pública se define como la rama del derecho que trata o regula el “acuerdo de voluntades generador de obligaciones, celebrado entre un órgano del Estado en ejercicio de las funciones administrativas que le competen, con otro órgano administrativo o con un particular o administrado, para satisfacer necesidades públicas.”<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> Jean Jacques Rousseau, “El Contrato Social” (Barcelona: Editorial Orbis), 1984, 227.

<sup>59</sup> Constitución de la República del Ecuador [2008], Título IV, "Participación y organización del poder" cap. quinto, "Función de Transparencia y control Social", art. 207 ([Quito]), s.f.): 110.

<sup>60</sup> Aníbal Maúrtua Urquiza, “Los contratos públicos”, Blog de Monografias.com, primera parte, <http://www.monografias.com/trabajos14/contratos-publicos/contratos-publicos.shtml>.

El control gubernamental, es justamente como su nombre lo indica, proviene del propio estado y es realizado exclusivamente por funcionarios públicos, que deben ser nombrados para la ejecución de las funciones de control<sup>61</sup>, por su parte como hemos visto, si bien el control social puede ser activado por la Función de Transparencia y Control Social este también puede ser realizado a petición de la ciudadanía; adicionalmente, este será ejercido por ciudadanos escogidos con base a los requisitos establecidos en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, que a diferencia de los funcionarios públicos no deberán tener ninguna relación con la entidad contratante ni con el contratista, para poder ejercer las funciones de control.

Una diferencia importante es que el control gubernamental, se divide en dos clases: interno y externo.<sup>62</sup> El interno es ejercido por las unidades de auditoría interna de cada una de las entidades del sector público, que dependen de la autoridad máxima de control gubernamental y por otro lado se encuentra el control externo ejercido por el máximo organismo de control denominado Contraloría General del Estado; el control social se constituye en un mecanismo externo que se da a través del nombramiento de ciudadanos para realizar un control de las actividades realizadas por una entidad del Estado en específico. Otra diferencia palpable entre estos tipos de control, es que la auditoría interna, cuanto la externa ejercida por los órganos gubernamentales pueden evaluar procesos específicos así como la gestión de los recursos públicos de uno o varios años fiscales; por el contrario el control social debe ser ejercido para procesos en específico y de esta manera verificar todas sus etapas hasta su culminación.

Si bien la Contraloría General del Estado con sus unidades de control interno está facultado para ejercer un control preventivo, concurrente y correctivo, una vez que se eliminó en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública la aprobación de la Contraloría y Procuraduría General del Estado para el inicio de un proceso de contratación y la creación del Servicio Nacional de Contratación Pública

---

<sup>61</sup> Perú, Instructivo del Sistema de Control Gubernamental (Lima: Consejo Nacional de Descentralización), 2005, 7, [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/CF67A0A4AFF187705257EE70070DCE9/\\$FILE/BVCI0001590.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/CF67A0A4AFF187705257EE70070DCE9/$FILE/BVCI0001590.pdf)

<sup>62</sup> Perú, Instructivo del Sistema de Control Gubernamental (Lima: Consejo Nacional de Descentralización), 2005, 8, [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/CF67A0A4AFF187705257EE70070DCE9/\\$FILE/BVCI0001590.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/CF67A0A4AFF187705257EE70070DCE9/$FILE/BVCI0001590.pdf)

(antes INCOP),<sup>63</sup> de alguna forma se dejó de lado la aplicación del control preventivo y concurrente, haciendo que estos organismos gubernamentales ejerzan tan solo el control posterior; el control social es una herramienta que permite transversalizar todas las etapas de los procesos de contratación porque justamente su razón de ser es la fiscalización del proceso desde su inicio hasta su terminación, para que se garantice el uso correcto de los recursos y la transparencia a lo largo de todo el proceso.

Una diferencia importante es también destacar que el control gubernamental tiene carácter de permanente, su institucionalidad está siempre presente el tiempo a pesar que su máximo representante deberá ejercer sus funciones por el tiempo de cuatro años, a diferencia del control social cuyos mecanismos aplicables a la contratación pública en específico, como es el caso de las veedurías ciudadanas, su carácter es temporal, pues una vez concluido la fiscalización específica de un proceso o procesos, esta debe disolverse.

Por último, una diferencia clara y trascendental es que los organismos que ostentan el control gubernamental tienen la capacidad de sancionar a las instituciones públicas por la indebida aplicación de la normativa vigente y por la incorrecta utilización de los recursos públicos que puede ir desde una sanción administrativa (destitución del cargo) y pecuniaria a una de carácter penal que deberá ser establecida a través de los órganos de la Función Judicial<sup>64</sup>, mientras que el control social no tiene propiamente un carácter sancionador sino de verificación que consiste en la emisión de observaciones, que de tratarse de la mala utilización de los recursos públicos deberá ponerse en conocimiento de los órganos de control gubernamental para se realice una investigación y de ser el caso, se establezcan las sanciones respectivas.

---

<sup>63</sup> Ecuador, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en Registro Oficial N°100 (4 de octubre de 2013), art. 10.

<sup>64</sup> Ecuador, Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en Registro Oficial, Suplemento N°595 (12 de junio de 2002), arts. 38-70

## **2.2. Aplicabilidad del Control Social en los procesos de Contratación Pública**

El control en general, incluyéndose el control social, tiene varias etapas o ejes en el cual puede ser ejercido con la finalidad de verificar la actuación de los funcionarios públicos y la utilización de los recursos económicos del Estado. En este marco los momentos para su aplicación son:

- Ex – ante
- Concurrente
- Ex - post

El término *ex ante*, cuyo origen es neolatino, significa la expresión “antes del suceso”<sup>65</sup>, también se lo denomina control preliminar. Este tiene lugar antes de que principien las operaciones e incluye la creación de políticas, procedimientos y reglas diseñadas para asegurar que las actividades planteadas sean ejecutadas con propiedad.<sup>66</sup>

La idea de la aplicación del control previo, *ex ante* o preliminar es que en lugar de esperar los resultados y compararlos a estos con lo que se esperaba obtener, se ejerza una influencia controladora que permita limitar aquellas acciones que no sean adecuadas con antelación y de esta manera llegar a la conclusión planificada.

El ejercicio de este control es indispensable y necesario debido a que permite que la Administración evite inconvenientes que tener que corregir después; pero es necesario aclarar que para esto suceda es requisito indispensable contar con información suficiente y actualizada respecto de la “operación” que se desea vigilar, para evaluar si lo que se va a efectuar conduce o no al éxito de la misma.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> Enciclopedia Libre Wikipedia, definición de palabra *ex ante*, <https://es.wikipedia.org/wiki/Ex-ante>

<sup>66</sup> Carlos Ortiz, Vanessa Rodríguez, Monografias.com, “El control como fase del procedimiento administrativo”, pagina 1, <http://www.monografias.com/trabajos12/cofas/cofas.shtml#ixzz3yADPZghFl>.

<sup>67</sup> Ernesto Jara, “El Control en el proceso administrativo”, <https://njara.wikispaces.com/file/view/EL+CONTROL+EN+EL+PROCESO+ADMINISTRATIVO.pdf>., 2009, 3.

Ahora es necesario hablar del control concurrente, este tipo de control “tiene lugar durante la fase de la acción de ejecutar los planes e incluye la dirección, vigilancia y sincronización de las actividades según ocurran, en otras palabras, pueden ayudar a garantizar que el plan será llevado a cabo en el tiempo específico y bajo las condiciones requeridas.”<sup>68</sup>

Y por último, el control ex post o de retroalimentación consiste en el análisis de los resultados obtenidos con base a las fases anteriores, este también se realiza con la finalidad de corregir errores que dentro de las actividades generadas dentro de esta etapa del procedimiento pueden haberse producido. Adicionalmente, al ser la última etapa, también dentro de esta se debe efectuar una especie de vigilancia a las etapas anteriores con miras a corregir aquello que está haciendo que el resultado obtenido varíe de lo esperado.<sup>69</sup>

Este control también puede ser aplicado ante la necesidad de revertir todas las actividades generadas a cierta etapa del proceso en la cual se actuó de manera inadecuada, haciendo que el proceso tome su curso normal y culmine con los resultados previstos.<sup>70</sup>

### **2.3. Etapas de Control**

La primera etapa o eje del control consiste en determinar y evaluar si la contratación va dirigida al cumplimiento de alguna política pública u objetivo institucional, puesto que si no responde al cumplimiento de una necesidad, se constituiría en una inadecuada utilización de los recursos públicos.<sup>71</sup>

Enmarcándonos en la contratación estatal específicamente, este momento de control corresponde específicamente a la etapa preparatoria del proceso precontractual, que consiste en el cumplimiento de la planeación del mismo, la elaboración de estudios y términos de referencia, disponibilidad presupuestaria, elaboración de pliegos y resolución de inicio.

---

<sup>68</sup> *Ibíd.*, 4.

<sup>69</sup> Ernesto Jara, “El Control en el proceso administrativo”, <https://njara.wikispaces.com/file/view/EL+CONTROL+EN+EL+PROCESO+ADMINISTRATIVO.pdf>, 2009, 5.

<sup>70</sup> *Ibíd.*, 6.

<sup>71</sup> Enciclopedia Libre Wikipedia, definición de palabra ex ante, <https://es.wikipedia.org/wiki/Ex-ante>

El Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en su artículo 25, establece que todas las instituciones del Estado y aquellas que manejan recursos públicos, hasta el 15 de enero de cada año deberán publicar el Plan Anual de Contrataciones, en el cual deberán establecer todos los procesos de bienes, obras o servicios, incluidos los de consultoría que ejecutarán en el año fiscal. Para verificar la existencia de una contratación en el Plan Anual de Contrataciones de la institución pública, deberá digitarse [www.compraspublicas.gob.ec](http://www.compraspublicas.gob.ec), dirigirse al Sistema Oficial de Contratación Pública, seleccionar herramientas del sistema, después seleccionar Plan Anual de Contrataciones, seleccionar entidad y se puede verificar el listado de contrataciones que va realizar en los tres cuatrimestres del año fiscal.

El artículo 27 del Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, establece que previo a la contratación, las entidades contratantes deberán contar con la disponibilidad de fondos presentes y futuros para la ejecución de la contratación, para lo cual se deberá verificar que exista la correspondiente certificación presupuestaria emitida por la autoridad competente de cada entidad, en la cual se certifique la existencia de fondos asignados para la contratación. El documento denominado certificación presupuestaria deberá contener el nombre de la institución pública, el número de la certificación, fecha de elaboración, la clase de registro, la clase de gasto., la partida presupuestaria, el valor de la certificación incluido el IVA. Sin embargo existen casos de procesos de contratación pública en los que también se emiten certificaciones futuras o certificaciones plurianuales, esto debido a que en el primer caso se gestiona la respectiva disponibilidad presupuestaria en el Ministerio de Finanzas, lo cual es una garantía de que los fondos respectivos entrarán en las arcas de la institución pública y el segundo caso, se presenta cuando la contratación de servicios de manera particular y de acuerdo a la necesidad institucional supera el año fiscal y su plazo de ejecución se da entre dos años calendario.

En este punto es necesario señalar que de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, de acuerdo al monto de la contratación y si el mismo es considerado por la entidad contratante como normalizado y no normalizado, se deben aplicar los siguientes procesos de

contratación, y tienen como base el Presupuesto Inicial del Estado de cada año fiscal, que para el año 2016, es de USD. 29.835'098.320,79.

El artículo 23 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública dispone que para iniciar una contratación de bienes, obras o servicios, incluidos los de consultoría, se deberá contar con los estudios completos y actualizados; por lo que es necesario que se verifique que la unidad administrativa requirente haya realizado el correspondiente estudio técnico en el que se defina características, alcance, metodología de ejecución del objeto de la contratación y el correspondiente estudio de mercado, mediante el cual se determine el valor del presupuesto referencial. Cabe señalar que, como resultado de estos estudios la unidad requirente deberá realizar los Términos de Referencia, que de acuerdo a la Resolución No. 054-2011 del INCOP de 12 de noviembre de 2011, actual SERCOP, deberán contener: Antecedentes, objetivos, alcance, metodología de trabajo, información que dispone la Entidad, productos o servicios esperados, plazo de ejecución: parciales y/o total, personal técnico / equipo de trabajo / Recursos y por último, forma y condiciones de pago.

Así mismo dentro de esta etapa con los insumos antes señalados, se elaborarán los pliegos de la contratación, que el número 24 del artículo 6 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública los define como “Documentos precontractuales elaborados y aprobados para cada procedimiento, que se sujetarán a los modelos establecidos por el Servicio Nacional de Contratación Pública.”

Adicionalmente, como parte del proceso precontractual, es necesario que la máxima autoridad o su delegado aprueben los pliegos y el inicio de la contratación a través de un acto administrativo, que debe ser debidamente motivado, de acuerdo a lo establecido en el literal 1, numeral 7, del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador.

Con la elaboración de toda esta documentación concluye la etapa preparatoria y el por ende la etapa ex –ante del control. Cabe reconocer que esta es una de las etapas más importantes puesto que se constituye en la base del desarrollo de las siguientes etapas, por lo cual sería primordial que a través de los mecanismos del

control social, se pueda dar un seguimiento específico y detallado de la construcción de los documentos precontractuales.

En este sentido sería conveniente que los ciudadanos o ciudadanas que ejerzan su rol fiscalizador sean conocedoras del objeto de la contratación y de esta manera detectar falencias tanto en la parte técnica cuanto en la parte económica.

La segunda fase o control concurrente <sup>72</sup> se desarrolla en el inicio del procedimiento precontractual y culmina con su adjudicación, cancelación o desierto.

El inicio del procedimiento precontractual parte con su publicación en el Sistema Oficial de Contratación del Estado, para lo cual el funcionario público deberá ingresar a la página de internet [www.compraspublicas.gob.ec](http://www.compraspublicas.gob.ec), escoger el link “SOCE” y digitar el RUC de la entidad contratante, usuario y contraseña. Luego de lo cual se despliega un menú, que no es amigable con el usuario y que por medio del cual se interactúa en el mencionado portal de acuerdo a las necesidades que se presentan, es decir se puede aumentar, modificar o eliminar ítems del Plan Anual de Contrataciones de la institución Pública, publicación de nuevos procesos de Régimen Especial, consulta de proveedores del Estado habilitados, adquisición de bienes y servicios a través del Catálogo Electrónico, publicación de procesos por medio de la herramienta Ushay, entre otras aplicaciones.

Adicionalmente a los procesos antes determinados, también la LOSNCP, prevé los procesos por Régimen Especial que son: adquisición de fármacos, subasta inversa corporativa, contratación directa de fármacos, adquisición de bienes inmuebles, arrendamiento de bienes inmuebles, seguridad interna y externa, comunicación social, asesoría y patrocinio jurídico, obra artística, literaria o científica, repuestos o accesorios, bienes y servicios únicos en el mercado o proveedor único, transporte de correo interno e internacional, entre entidades públicas o sus subsidiarias, instituciones financieras y de seguros del estado.

De acuerdo al Reglamento General de aplicación de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública<sup>73</sup>, los procedimientos precontractuales deben cumplir con las siguientes etapas:

---

<sup>72</sup> Ernesto Jara, “El Control en el proceso administrativo”, <https://njara.wikispaces.com/file/view/EL+CONTROL+EN+EL+PROCESO+ADMINISTRATIVO.pdf>, 2009, 3.

- Convocatoria e Invitación
- Preguntas, respuestas y aclaraciones
- Presentación de ofertas
- Apertura de ofertas
- Convalidación de errores
- Calificación de Ofertas
- Adjudicación o declaratoria de desierto.

La convocatoria o invitación inicia con la publicación en el portal de compras públicas. La invitación se realizará cuenta sea un proceso de contratación directa y la convocatoria cuando el proceso es de selección.

Es necesario indicar que con base en el principio de transparencia, las entidades contratantes deberán publicar todos los documentos relevantes de la contratación, según lo dispone el artículo 13 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y la resolución No. 053-2011, de 14 de octubre de 2011.

El portal de compras públicas, denominado SOCE, permite subir 10 Mb por archivo, y de acuerdo a lo establecido en el artículo 13 de la LOSNCP, antes citado, las instituciones públicas publican entre otros documentos, la resolución de inicio del proceso de contratación debidamente motivada, los pliegos, la certificación presupuestaria, los certificados de Catálogo Electrónico y del Plan Anual de Contrataciones, el criterio jurídico emitido que avala el proceso de contratación por el cual se adquirirá el bien o el servicio, los términos de referencia elaborados por la unidad requirente, los estudios de mercado, entre otros, los cuales se constituyen una guía para quien realiza un control social a través de una Veeduría Ciudadana, para dar seguimiento y monitorear lo información relevante publicada ya que para esto no es necesario una clave para verificar esta información ya que es pública.

---

<sup>73</sup> Ecuador, Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en Registro Oficial, Suplemento N°588 (12 de mayo de 2013) art. 13.

Posterior a la publicación del proceso, las preguntas, respuestas y aclaraciones, responde a la necesidad de que los oferentes realicen cuestionamientos referentes a la parte técnica del objeto de la contratación los cuales deberán ser contestados por la entidad requirente; por su parte las aclaraciones solo pueden ser realizadas por la entidad y se constituye en cualquier aspecto de carácter técnico o con respecto al tiempo de la contratación que deba ser aclarado o modificado. Cabe señalar que en esta etapa no puede ser modificado el objeto de la contratación ni el presupuesto referencial.

La presentación de ofertas es una etapa en la cual el oferente deberá presentar su oferta digital a través de la página web [www.compraspublicas.gob.ec](http://www.compraspublicas.gob.ec) y de forma física en sobre cerrado en el que deberá constar los formularios debidamente llenos y suscritos por el oferente, sea persona natural o jurídica. Las ofertas deberán ser recibidas hasta la hora establecida en el cronograma; por lo que las ofertas que sean entregadas después de dicha hora no deberán ser abiertas y devueltas a sus oferentes sin violar ninguna de sus seguridades.

La apertura de ofertas, siempre se debe realizar hasta una hora más tarde; en esta etapa se verificará el número de ofertas recibidas, el número de ofertas que no se deban abrir por haber llegado de forma tardía y aquellas que deberán ser verificadas en sus aspectos técnicos, legales y económicos. Esta etapa no cuenta con un cronograma propio dentro del portal de compras públicas y la correspondiente acta deberá ser publicada en las siguientes etapas.

La convalidación de errores <sup>74</sup>consiste en la verificación de las ofertas presentadas dentro del procedimiento precontractual y solicitar a los oferentes participantes corrijan los errores de forma constantes en las ofertas, de acuerdo a lo establecido en la resolución No. SERCOP- 083-2013 de 10 de abril de 2013, cuya última modificación fue realizada el 14 de octubre del mismo año. Respecto de esta etapa se deberá subir la correspondiente acta.

---

<sup>74</sup> De acuerdo a lo establecido en el literal c del artículo 6 de la Resolución N° RE-2013-0000083, de 27 de marzo de 2013, se establece que: Las inconsistencias establecidas entre la información registrada en los formularios que hacen parte de la integridad de la oferta con relación a los documentos de soporte o probatorios de una determinada condición, se considerarán errores convalidables. Por consiguiente, sólo podrá requerirse la información constante en el formulario que no se haya adjuntado como documentación de soporte de la oferta. Un ejemplo de esto sería que en el formulario correspondiente a la experiencia general, se detalle la misma con tiempo y montos, sin embargo no se anexen los documentos que respalden dicha información.

La etapa de calificación deberá llevarse a cabo, con un solo evaluador o con la comisión técnica de acuerdo a lo establecido en el artículo 18 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. En esta etapa deberá calificarse a las ofertas de acuerdo a los parámetros establecidos en los pliegos de contratación y se deberá suscribir la correspondiente acta que será publicada en el portal de compras públicas.

La adjudicación<sup>75</sup> es la etapa final del proceso precontractual, que con base a etapas anteriores la máxima autoridad o su delegado, a través de la emisión de un acto administrativo resuelve designar al oferente cuya propuesta sea la mejor calificada o caso contrario, de no existir una oferta adecuada, puede declararlo desierto. Esta resolución deberá ser publicada en el portal de compras públicas.

Adicionalmente, es necesario indicar que los procedimientos de subasta inversa electrónica y los procesos de consultoría varían las etapas antes mencionadas. En el caso de la subasta inversa luego de la etapa de calificación se procede a la puja a la baja o en el caso de existir un solo proveedor, se procederá a la negociación única acerca de la cual se deberá suscribir la correspondiente acta que deberá ser publicada en el portal de compras públicas.

En el caso de la consultoría, posteriormente a la calificación de la oferta, la cuyos acuerdos de carácter técnico y económico deberán plasmarse en un acta que deberá ser publicada en el portal de compras públicas

La tercera y última fase del control denominada ex-post<sup>76</sup>, consiste en vigilar la ejecución del contrato estatal. Específicamente, esta fase dentro del proceso de contratación pública inicia con la suscripción del contrato y la ejecución de las obligaciones.

Toda esta etapa deberá ser registrada en el portal de compras públicas, por lo que se publicadas: contrato, garantías, contratos complementarios, órdenes de

---

<sup>75</sup> De acuerdo a lo establecido en el artículo 24 del Reglamento general a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, la máxima autoridad de la Entidad Contratante o su delegado, adjudicará el contrato mediante resolución motivada, observando para el efecto lo definido en los números 17, 18 y 19 del artículo 6 de la Ley; y, los parámetros objetivos de evaluación previstos en los Pliegos

<sup>76</sup> Jara, Ernesto, “El Control en el proceso administrativo”, <https://njara.wikispaces.com/file/view/EL+CONTROL+EN+EL+PROCESO+ADMINISTRATIVO.pdf>, 2009, 5.

trabajo, multas, informes del administrador, informe de fiscalización (obras), actas entrega recepción parcial y definitiva.

Como se puede observar, actualmente, la contratación pública en el Ecuador es una conjunción entre la aplicación de procesos establecidos en la norma y la plataforma tecnológica creada para la sustanciación de los diferentes procesos de contratación, lo cual se constituye una ventaja para la ciudadanía en general y para el ejercicio del control social, puesto que con base en el principio de publicidad todas las etapas de la contratación deben ser registradas en el portal de compras públicas de acuerdo al cronograma del proceso y puede ser revisado en cualquier momento y tener acceso a cada uno de los documentos de las diferentes etapas que se vayan desarrollando. Es menester destacar que para la correspondiente revisión no es necesario contar con una clave, ni contraseña, sino se debe digitar el link [www.compraspublicas.gob.ec](http://www.compraspublicas.gob.ec), escoger la opción consulta de procesos y en la pantalla puede consultarse por el número del proceso, institución contratante, palabra clave, fechas en las cuales se realizó el proceso y en la parte inferior aparecerá el mismo, a través del cual se podrá revisar: cronograma de proceso, las preguntas respuestas y aclaraciones realizadas, las ofertas entregadas, la convalidación de errores solicitada, la calificación de las ofertas y por último la resolución de adjudicación o desierto del proceso.

#### **2.4. Las veedurías ciudadanas como mecanismo de Control Social en la contratación estatal**

De acuerdo a la Ley de Participación Ciudadana vigente en el Ecuador, se establecen claramente dos tipos de mecanismos de control social que permiten su incidencia en el quehacer estatal: los observatorios y las veedurías ciudadanas. En este sentido de acuerdo al artículo 79,<sup>77</sup> de la mencionada ley, los observatorios van orientados al cumplimiento de las políticas públicas planteadas por cada una de las instituciones que forman parte del Estado ecuatoriano, más es necesario un proceso de participación ciudadana que permita la incidencia y vigilancia un poco más directa, de la ciudadanía sobre la contratación estatal, por lo cual de acuerdo a la

---

<sup>77</sup> Ecuador, Ley Orgánica de Participación Ciudadana en Registro Oficial Suplemento N°175 (20 de abril de 2010), art. 79.

definición de veedurías ciudadanas serían los mecanismos adecuados de control social en esta actividad administrativa.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social emitió el Reglamento General de Veedurías Ciudadanas, mediante Resolución No.014-015-2010-CPCCS el 01 de julio de 2010, el cual regula la conformación, deberes y atribuciones de este mecanismo. Este reglamento señala que las veedurías son aplicables a todos los niveles del gobierno y del Estado, personas naturales o jurídicas que manejen recursos públicos o presten servicios públicos<sup>78</sup>, de lo cual se puede colegir que este mecanismo es por excelencia el que se debe aplicar para el ejercicio de la contraloría social en los procesos de contratación estatal.

Este reglamento dispone que las veedurías ciudadanas “son de carácter temporal y se conformarán de forma previa, simultánea o posterior a la ejecución de los actos del poder público o del sector privado a ser vigilados y se ejercerán sin perjuicio de otros mecanismos o formas de control social.”<sup>79</sup>; es decir que el funcionamiento de las veedurías ciudadanas pueden transversalizar los diferentes momentos o etapas de la contratación estatal desde su inicio hasta su culminación, lo cual convierte a esta herramienta en la adecuada para realizar una verdadera vigilancia ciudadana de los procesos de contratación ya que entre sus atribuciones específicas se encuentran: “Fiscalizar la ejecución de planes, programas, proyectos, obras o servicios públicos, así como las actuaciones de los servidores/as públicos o empleados/as o trabajadores privados y Conocer los procesos que correspondan antes, durante y después de la ordenación de gastos en el programa, plan, proceso, proyecto o contrato objeto de la veeduría.”<sup>80</sup>

Con base al ámbito de aplicación antes descrito, las veedurías esencialmente deben preocuparse de:<sup>81</sup>

1. Correcta aplicación de los recursos públicos y la forma en que estos sean

---

<sup>78</sup> Ecuador, Ley Orgánica de Participación Ciudadana en Registro Oficial Suplemento N°175 (20 de abril de 2010), art. 78.

<sup>79</sup> Ecuador, Reglamento General de Veedurías Ciudadanas en Registro Oficial Suplemento °226 (1 de julio de 2010), art. 6.

<sup>80</sup> Ecuador, Reglamento General de Veedurías Ciudadanas en Registro Oficial Suplemento °226 (1 de julio de 2010), art. 17.

<sup>81</sup> Documento del gobierno de Medellín, República de Colombia, “Las Veedurías Ciudadanas”, <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/enconfianza/articulosytemas/documentos/Las%20Veedurias%20Ciudadana,2,3y4>.

asignados de acuerdo con lo establecido en la ley o la planificación efectuada por las diferentes entidades contratantes.

2. Cobertura efectiva de los beneficiarios, conforme a la Ley y a los planes [conllevaría la evaluación de los resultados de las contrataciones].
3. La calidad, oportunidad y efectividad de la intervención pública. Tiene que ver con el punto anterior, pues también se utilizará como insumos los resultados de la contratación efectuada.
4. La calidad, oportunidad y efectividad de la contratación pública. Esto encierra la vigilancia del desarrollo del procedimiento precontractual, la aplicación de la norma, que dicho proceso se inicie en el tiempo adecuado y que con un solo proceso se cubra en mayor medida la necesidad existente.
5. La diligencia de las autoridades en garantizar los objetivos del Estado. Como se ha venido replicando a lo largo del estudio, los procesos de contratación pública siempre deben ir orientados a coadyuvar a cumplir con un objetivo macro o micro de la institución pública en particular y del Estado en general.

Ahora, acentuando la veeduría ciudadana dentro de las etapas del proceso precontractual, esta debería verificar lo siguiente:

#### **4.1. Etapa preparatoria**

La etapa preparatoria consiste en la preparación de las condiciones y documentos que servirán de base para el proceso de contratación; esta engloba la realización de los estudios previos, los términos de referencia en los cuales consten el valor del bien, servicio u obra que se pretende contratar, las especificaciones técnicas, los parámetros de calificación, forma de entrega o cumplimiento del servicio y el perfil del oferente. Con base en esta información se elaboran los pliegos de la contratación y el acto administrativo, que será emitido por la máxima autoridad o su delegado para dar inicio al proceso de contratación como tal.<sup>82</sup>

De acuerdo a lo estudiado, las veedurías ciudadanas en esta etapa deberían verificar:

---

<sup>82</sup> Superintendencia de Control de Poder del Mercado del Ecuador, “Manual de Buenas Prácticas en la Contratación Pública para el Desarrollo”, <http://www.scpm.gob.ec/wp-content/uploads/2015/12/Manual-de-Buenas-Pr%C3%A1cticas-en-la-Contrataci%C3%B3n-P%C3%BAblica.pdf>, 2015,10.

- Que el Plan Anual de Contrataciones<sup>83</sup> contenga:
- El valor estimado del contrato;
- El tipo de recursos con cargo a los cuales se pagarán dichas obras, bienes y servicios;
- La modalidad de selección del contratista;
- El tiempo aproximado en el que la entidad contratante efectuará el proceso.
- Si la unidad requirente cuenta con los estudios completos y actualizados del objeto de la contratación, en el campo técnico y económico de acuerdo a lo establecido en el artículo 23 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.
- Si la entidad contratante cuenta con la disponibilidad presente y futura (certificación presupuestaria) para el financiamiento de la contratación.

Además, toda la información antes anotada también le permitirá a la veeduría:

- Identificar si las necesidades incluidas en el Plan Anual de Contrataciones corresponden a la satisfacción de una necesidad social o institucional importante, lo cual permitirá la priorización de las mismas y la eliminación de aquellas que no ayudan a la consecución de la política pública o a los objetivos institucionales.
- Identificar si es que existen necesidades de bienes, obras o servicios que no han sido incluidos y que coadyuvarían al cumplimiento de las políticas públicas y objetivos institucionales.
- Verificar si el procedimiento de contratación escogido para aplicarse es el adecuado.
- Verificar si los períodos (cuatrimestres) en los que se han considerado la ejecución de las contrataciones son los adecuados o debe existir la priorización de unos frente a otros procesos.

---

<sup>83</sup> Ecuador, Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en Registro Oficial, Suplemento N°588 (12 de mayo de 2013) arts. 25 y 26.

## 4.2. Etapa precontractual

En la etapa del procedimiento precontractual, se deberá controlar:

La publicación de los documentos relevantes del proceso como:<sup>84</sup>

- Pliego de condiciones
- Convocatoria o Invitación
- Estudios (especificaciones técnicas o términos de referencia)
- Certificación Presupuestaria
- Certificación de que se encuentra incluida dicha contratación en la planificación de la entidad.
- Requerimiento en el cual se creó la necesidad.
- Proyecto de contrato.

Con base a la información antes señalada se deberá controlar:<sup>85</sup>

- Si el objeto contractual es el adecuado, si permite satisfacer la necesidad o necesidades reconocidas por la entidad y si guarda relación con lo establecido en el Plan Anual de Contrataciones.

---

<sup>84</sup>El artículo 13 del Reglamento a la LOSNCP, establece: Art. 13 (RGLOSNCNP).- “Información relevante.- Para efectos de publicidad de los procedimientos de contratación en el Portal [www.compraspublicas.gov.ec](http://www.compraspublicas.gov.ec) se entenderá como información relevante la siguiente:

1. Convocatoria;
2. Pliegos;
3. Proveedores invitados;
4. Preguntas y respuestas de los procedimientos de contratación;
5. Ofertas presentadas por los oferentes, con excepción de la información calificada como confidencial por la entidad contratante conforme a los pliegos;
6. Resolución de adjudicación;
7. Contrato suscrito, con excepción de la información calificada como confidencial por la entidad contratante conforme a los pliegos;
8. Contratos complementarios, de haberse suscrito;
9. Órdenes de cambio, de haberse emitido;
10. Cronograma de ejecución de actividades contractuales;
11. Cronograma de pagos; y,
12. Actas de entrega recepción, o actos administrativos relacionados con la terminación del contrato.

12-A.- En general, cualquier otro documento de las fases preparatoria, pre contractual, contractual, de ejecución o de evaluación que defina el INCOP mediante resolución para la publicidad del ciclo transaccional de la contratación pública.”

<sup>85</sup> Colombia, “Manual de participación ciudadana en el sistema de compras y contratación pública”, 31 de diciembre de 2014, 6.

- Si la entidad contratante cuenta con las aprobaciones, permisos para el inicio del procedimiento precontractual y también la ejecución contractual, de ser el caso.
- Si el valor del contrato es adecuado.
- Si los parámetros de selección de las ofertas son claros, objetivos, imparciales que permitan el escogitamiento de la oferta más favorable.
- Si se solicitaron todas las garantías establecidas en la Ley al contratista.
- Si se encuentran claramente detalladas y determinadas las causas de exclusión de una oferta.
- Si los requisitos habilitantes dentro del proceso son adecuados y proporcionales a la naturaleza y valor del contrato.

En cuanto a la selección del contratista, la veeduría ciudadana debería ejercer las siguientes actividades:

- Emitir sus observaciones al pliego de condiciones y la entidad deberá responder, con las razones técnicas o legales, si las acoge o no.
- Cuando la entidad contratante publique la correspondiente calificación, pueden solicitar el acceso a las ofertas presentadas dentro del proceso de contratación, para verificar si la evaluación realizada por la entidad fue adecuada. En caso de encontrar alguna inconsistencia, a través del derecho de petición podrán emitir sus observaciones.
- Pueden intervenir, en los casos en que los procesos, prevean dentro de sus etapas la existencia de audiencias, como por ejemplo de preguntas y aclaraciones.
- En esta etapa sería conveniente su participación porque en ella se pueden efectuar modificaciones a los pliegos de la contratación, siempre que no se cambie el valor ni el objeto contractual.
- Puede intervenir en la adjudicación, ya que de acuerdo a lo establecido, por ejemplo en el Ecuador, si existe información inexacta o equívoca por parte

del contratista, que fuere detectada por las y los ciudadanos o las organizaciones civiles, puede incluso ser revertida la adjudicación, por parte de la entidad contratante.<sup>86</sup>

### **4.3. Etapa contractual**

Deberá verificarse que:

- De ser una persona jurídica, la contratista, quien suscriba el contrato en su representación, cuente con la correspondiente autorización para hacerlo.
- En el caso de que dentro de la contratación se hayan exigido la presentación de garantías, estas sean rendidas en las formas y condiciones establecidas en la ley.
- El adjudicatario se presente a la firma del contrato dentro del plazo legal establecido para el efecto.
- En el contrato consten las obligaciones de las partes debidamente claras y de acuerdo a los documentos precontractuales y a la oferta presentada.
- El contrato suscrito sea publicado en el sistema de compras públicas correspondiente con los demás documentos del proceso.

Y por último en la etapa de ejecución, las actividades de control deberían ir orientadas a:

- Verificar los requisitos para el inicio de la ejecución contractual.

---

<sup>86</sup> El artículo 33 de la Ley Orgánica reformativa a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; dispone que, la máxima autoridad de la Entidad Contratante, siempre antes de resolver la adjudicación, declarará desierto el procedimiento de manera total o parcial, en los siguientes casos:

1. Por no haberse presentado oferta alguna;
2. Por haber sido inhabilitadas las ofertas presentadas por incumplimiento de las condiciones o requerimientos establecidos en los Pliegos;
3. Por no celebrarse el contrato por causas imputables al adjudicatario, siempre que no sea posible adjudicar el contrato a otro oferente; y,
4. Por considerarse inconvenientes para los intereses nacionales o institucionales todas las ofertas o la única presentada. La declaratoria de inconveniencia deberá estar sustentada en razones económicas, técnicas o jurídicas.

Una vez declarado desierto el procedimiento, la máxima autoridad podrá disponer su archivo o su reapertura. La declaratoria definitiva de desierto cancelará el proceso de contratación y por consiguiente se archivará el expediente. La declaratoria de desierto o cancelación no dará lugar a ningún tipo de reparación o indemnización a los oferentes.”

- Solicitar los documentos que comprueben la entrega del anticipo por parte de la entidad contratante, de acuerdo al porcentaje establecido en los pliegos de la contratación.
- Solicitar los informes de fiscalización, en los contratos que lo requieran, así como los informes del administrador, para constatar si se está cumpliéndose con el objeto contractual y si este funcionario está ejecutando su labor en debida forma.
- Sugerir al fiscalizador o administrador el establecimiento de multas y sanciones si es que de los documentos se puede desprender algún incumplimiento que ha sido pasado por alto por estos funcionarios.
- Solicitar información respecto de la liquidación del contrato, en la que se permita constatar que:
  - Si el objeto contractual se cumplió a cabalidad, de acuerdo a los documentos del contrato.
  - Si las partes respetaron los plazos y el cronograma valorado de trabajo.
  - Si el contrato fue modificado, prorrogado o se suscribieron contratos complementarios u órdenes de trabajo y si todas ellas fueron realizadas y autorizadas de conformidad con la ley.
  - Si existen los documentos en los cuales consten los pagos realizados y si estos corresponden a los valores establecidos.
  - Controlar y verificar la entrega de los bienes adquiridos si las especificaciones establecidas en las actas de entrega-recepción corresponden a los bienes físicos con los que cuenta la entidad.

Una vez cumplidas cada una de estas etapas con la presencia de veedores ciudadanos se puede señalar que sin duda sería un verdadero ejercicio de participación y sobre todo que se garantizaría la correcta aplicación de la norma y el adecuado ejercicio de las funciones encomendadas a cada uno de los funcionarios públicos que son parte de los procesos contratación, que sin duda se ve fortalecido por las herramientas tecnológicas existentes que permiten la verificación de la

documentación relevante del proceso sin acudir al derecho de petición de la información, además de verificar que las instituciones cumplan con el principio de publicidad, subiendo a la plataforma tecnológica cada uno de los documentos que dan fe de las diferentes etapas del procedimiento de contratación.

Ahora cabe señalar que en el Reglamento de Veedurías Ciudadanas, en su artículo quinto, tan solo se establece como requisito fundamental para ser veedor estar en goce de los derechos de participación y en el caso de las organizaciones civiles contar con la correspondiente delegación, sobre lo cual es imperativo señalar que se necesita un mayor nivel de especificidad en estos requisitos debido a que como lo hemos podido analizar la contratación estatal es compleja y por tanto es conveniente que las veedurías sean ejercidas por un grupo interdisciplinario que tenga conocimientos en materia de contratación pública y sobre el objeto de la contratación, pues de esta manera se puede asegurar la existencia de un verdadero control y transparencia en los procesos de contratación.

En cuanto a la culminación de las veedurías, el mencionado reglamento señala que la misma concluirá con un informe que contenga las observaciones al proceso, el que deberá ser puesto en conocimiento de la ciudadanía<sup>87</sup>, pero en el Ecuador, esto no ha sido cumplido a cabalidad pues no se ha ejercido ninguna acción que permita una socialización a gran escala de los resultados de las veedurías realizadas, por lo que es necesario que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, cree espacios adecuados que permitan la publicidad de los resultados y con ello verificar la eficacia de los procesos de control social que incentivarán a los ciudadanos a participar más continuamente en este tipo de mecanismos y mejorará la percepción de transparencia hacia las actividades realizadas por las instituciones del Estado. Además esto permitirá que se realice un control más abierto en el que se incluya a la ciudadanía en general en el cual se permitirá verificar si las instituciones han tomado en cuenta las observaciones realizadas por la veedurías ciudadanas con miras a fortalecer y mejorar la contratación estatal y no se incurra en los mismos errores que pueden traer consigo un perjuicio para el Estado ecuatoriano.

---

<sup>87</sup> Ecuador, Reglamento General de Veedurías Ciudadanas en Registro Oficial Suplemento °226 (1 de julio de 2010), arts. 17 y 18.

## Capítulo 3

### DERECHO COMPARADO DEL CONTROL SOCIAL EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

#### 3.1 El Control Social y la Participación Ciudadana en Colombia y Ecuador

La participación ciudadana y el control social se ha constituido sobre todo en los últimos años en herramientas muy importantes para el desarrollo de las sociedades y los Estados modernos, puesto que la mayoría de países entre ellos Ecuador y Colombia, han plasmado en su régimen constitucional la necesidad de volver al ciudadano el fin de la existencia y del quehacer estatal, estableciendo, de forma declarativa, la calidad de mandantes incluyéndose en ello la capacidad de fiscalizar los acciones ejecutadas por las diferentes instituciones públicas.

En este sentido es también necesario destacar que unido a este enfoque ciudadano, estas dos repúblicas también han volcado sus esfuerzos hacia el mejoramiento de las herramientas<sup>88</sup> que permitan la transparencia en la contratación pública, a través del uso de tecnologías que le permiten al ciudadano común verificar las contrataciones de bienes, obras y servicios realizadas por las diferentes entidades públicas, lo cual se traduce esencialmente en que las acciones ciudadanos y del Estado deben ir orientadas a la exigencia del cumplimiento de la norma, la aplicación de los principios de transparencia y publicidad, pero sobre todo, abandonar la discrecionalidad de la cual se derivaban actos de corrupción de los funcionarios públicos.

En el Ecuador, se mantuvo presente la participación ciudadana y el control social antes de la Constitución del año 2008, realizada a través de una Asamblea Constituyente, ya que en la década de los noventa, cuando el sector indígena reclamaban su espacio de participación dentro del Estado y la garantía de sus

---

<sup>88</sup> En el Ecuador [www.compraspublicas.gob.ec](http://www.compraspublicas.gob.ec) y en Colombia [www.comprapublica.gov.co](http://www.comprapublica.gov.co).

derechos, puesto que la sociedad los había relegado sintiéndose poco representados por los gobernantes de turno, cayéndose en un desgaste de la democracia representativa.<sup>89</sup>

La Constitución del año 1998, establecía en su artículo 1<sup>90</sup> que el Ecuador es un estado que mantiene el régimen representativo, siendo este el eje dinamizador de la participación ciudadana; es así que se aplicó una especie de contraloría social a través de la llamada Comisión Anticorrupción<sup>91</sup>, la cual fue creada en el gobierno interino de Fabián Alarcón, para realizar una investigación de todas las acciones realizadas en la presidencia de Abdalá Bucaram. Esta Comisión realizó algunos informes en el que se establecieron supuestos hallazgos de corrupción, pero de los cuales no se derivó ningún proceso de fiscalización que haya culminado con la determinación de ningún tipo de responsabilidades.

Posteriormente de alguna forma se trató de institucionalizar el control social a través de la creación de la Comisión de Control Cívico contra la Corrupción<sup>92</sup> que a diferencia del otro, fue creado en la Constitución de 1998, esta ejercía actividades de una fiscalía y contraloría a la vez pues perseguía posibles delitos perseguibles de oficio, cuya conformación supuestamente estaba dirigida a la sociedad civil, pero al igual que el primero su accionar se diluyó en el tiempo y pasó a la historia del Ecuador como intento de control social, ejercido desde el seno del propio estado. Adicionalmente, es menester mencionar que en esta época, desde el punto de vista normativo, se incluyeron procesos de participación ciudadana como la consulta popular, pero no se crearon mecanismos que permitan la incidencia directa de los ciudadanos en las actividades administrativas del Estado, mucho menos en aquellas que involucraban el uso del recurso público.

En el año 2008, el Ecuador con la nueva Carta Magna se definió como un estado de derechos y justicia, social, democrático<sup>93</sup> entre otras consideraciones, lo

---

<sup>89</sup> Carrera Calderón, Frankz Alberto, "La Participación Ciudadana y Control Social en Ecuador", Revista de Ciencia, Tecnología e Innovación UNIANDES EPISTEME, volumen 2, 2015,2.

<sup>90</sup> Constitución Política de la República del Ecuador [1998], tit. I, "Principios Fundamentales", art. 1.

<sup>91</sup> La Comisión Anticorrupción fue creada el 4 de marzo de 1997, mediante Decreto Ejecutivo N° 407-A, en el gobierno interino de Fabián Alarcón.

<sup>92</sup> Constitución Política de la República del Ecuador [1998], tit. X, "De los organismos de Control", capt. cuarto, " De la Comisión de Control Cívico de la Corrupción", art. 220.

<sup>93</sup> Constitución de la República del Ecuador, [2008], tit. I, " Elementos Constitutivos del Estado", capt. primero, "Principios Fundamentales", art. 1.

cual contribuyó a que el ciudadano sea considerado como el eje de la actuación estatal, pero este cambio no vino acompañado de la creación de procesos de participación directa o control social, sino que de alguna forma se realizaron ciertos cambios a los ya existentes, como parte del reconocimiento de la incidencia del ciudadano en los asuntos públicos, nuestra Carta Magna reconoce el derecho de participación que tienen los ecuatorianos en su artículo 95<sup>94</sup>, garantizando a través de este su intervención de forma individual o colectiva en las decisiones, planificación y gestión administrativa, adicionalmente el mencionado artículo también realiza la inclusión para el ejercicio de la participación ciudadana y el control social de los pueblos y nacionalidades. Ahora, si se puede hablar de una alteración trascendental de carácter constitucional, fue la elevación del “poder ciudadano” a una función del Estado, llamada Función de Transparencia y Control Social<sup>95</sup>, la cual se encuentra conformada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social<sup>96</sup> y los demás organismos que ejercen control desde el Estado ecuatoriano como la Contraloría General del Estado y las superintendencias.

En cuanto al Consejo de Participación Ciudadana, se puede destacar que uno de sus deberes primordiales es el fortalecimiento de los procesos de participación directa y la creación de mecanismos que lo efectivicen; adicional a ello se puede también rescatar que el artículo 204<sup>97</sup> de nuestra Constitución reconoce a la ciudadanía como el primer fiscalizador del Estado en su derecho de participación.

Por su parte la República de Colombia, tiene una constitución vigente desde al

---

<sup>94</sup> Constitución de la República del Ecuador, [2008], tit. IV, " Participación y Organización del Poder", capt. primero, "Participación en democracia", art. 95.

<sup>95</sup> Constitución de la República del Ecuador, [2008], tit. IV, " Participación y Organización del Poder", capt. quinto, "Función de Transparencia y Control Social", art. 204.

<sup>96</sup> Constitución de la República del Ecuador, [2008], tit. IV, " Participación y Organización del Poder", capt. quinto, "Función de Transparencia y Control Social", sección segunda " Consejo de Participación Ciudadana y Control Social", art. 208.

<sup>97</sup> De acuerdo a lo establecido en el artículo 204, de la Constitución de la República del Ecuador del año 2008, el pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación. La Función de Transparencia y Control Social promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los 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. La Función de Transparencia y Control Social estará formada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias. Estas entidades tendrán personalidad jurídica y autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa.

año 1991, en la cual establece que se consideran un estado de social de derecho, que se organiza en forma “de república unitaria, participativa y pluralista”<sup>98</sup>, reconociendo de esta manera el derecho de participación que ampara a los ciudadanos. En este punto es necesario destacar que la existencia del control social en Colombia, sobre todo la aplicación de veedurías ciudadanas, se realizaba de manera informal desde los años ochenta y lo que permitió la reforma de la Constitución de 1886 en el año de 1991<sup>99</sup>, fue justamente efectivizar de manera constitucional ese derecho que había venido exigiendo la sociedad colombiana por los constantes problemas políticos que existían ya desde aquellos épocas.

La Constitución Colombiana en sus artículos 40<sup>100</sup> y 103<sup>101</sup> cita los mecanismos de participación ciudadana como son el plebiscito, la consulta popular, los cabildos, entre otros, mientras que su artículo 270<sup>102</sup> establece la existencia de formas y sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública, traduciéndose esencialmente en la inclusión constitucional del ejercicio de las veedurías ciudadanas. En el artículo 369<sup>103</sup> se aborda a la participación ciudadana y

---

<sup>98</sup> Constitución de la República de Colombia, 1991, artículo 1 [www.banrep.gov.co/economia/pli/cp91.pdf](http://www.banrep.gov.co/economia/pli/cp91.pdf)

<sup>99</sup> <http://www.elheraldo.co/local/quien-ve-por-las-veedurias-ciudadanas-120532>

<sup>100</sup> Constitución Política de Colombia, 1991, artículo 40: "Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: 1. Elegir y ser elegido. 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática. 3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna: formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas. 4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley. 5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas. 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley. 7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse. Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública."

<sup>101</sup> Constitución Política de Colombia, 1991, artículo 103: "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. La ley los reglamentará. El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan."

<sup>102</sup> Constitución Política de Colombia, 1991, artículo 270: " 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>103</sup> Constitución Política de Colombia, 1991, artículo 369: " La ley determinará los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio. Igualmente definirá la participación de los municipios o de sus representantes, en las entidades y empresas que les presten servicios públicos domiciliarios."

al control social también como uno de los deberes del Estado, teniendo este que contribuir e invitar a los ciudadanos para que de manera agrupada, de cualquier índole, se acerquen a recibir capacitación para que puedan ejercer una vigilancia continua de la gestión pública.

Como se puede observar, en el Ecuador y en Colombia, el derecho de participación es el punto de partida para el ejercicio del control social, que definitivamente nace como la necesidad de controlar las actuaciones de los diferentes funcionarios que ostentan el poder público, debido a los constantes problemas políticos caracterizados esencialmente por el cometimiento de actos de corrupción de las diferentes clases políticas; en este contexto cabe destacar que la evolución del Ecuador y Colombia en la concepción del ejercicio del control ciudadano se ha llevado a cabo de diferentes formas y es que en el Ecuador siempre se ha tomado en cuenta a la participación ciudadana y al control social como un derecho del ciudadano pero a través del nacimiento de organismos que parten de la institucionalización del propio estado en el que aparentemente existe un excesivo intervencionismo de su parte, sobre todo de la función ejecutiva perdiendo prácticamente sus raíces, por su parte Colombia incluyó en la Constitución de 1991 el derecho de participación porque los ciudadanos así lo exigían, ya que antes de reconocerse el derecho de participación lo ejercían de manera informal, lo cual lleva a colegir, que en Colombia este derecho es ejercido de una manera más incluyente y participativa.

Ahora realizando un recorrido por la normativa legal referente a los mecanismos de participación ciudadana, se puede señalar que Colombia tiene algunas leyes aprobadas y vigentes que hace referencia al ejercicio de la contraloría social como son la Ley 80 de 1993, Ley 134 de 1994, Decreto 2517 de 1999, Ley 508 de 1999 y Ley 850 de 2003.

En la Ley 80 de 1993, en su artículo 66<sup>104</sup>, se reconoce que todo contrato celebrado por entidades estatales puede ser sujeto de vigilancia y control por parte de la ciudadanía; adicionalmente en esta ley se crean los Consejos Ciudadanos de

---

<sup>104</sup> [www.banrep.gov.co/economia/pli/cp91.pdf](http://www.banrep.gov.co/economia/pli/cp91.pdf), Constitución de la República de Colombia, 1991, artículo 66.

Control de Gestión y Resultados de la Inversión Pública<sup>105</sup>, cuyo principal objetivo es justamente el garantizar y promover el ejercicio del control social y la participación ciudadana; extendiendo la norma se estableció incluso el derecho a la denuncia, en el caso de que las asociaciones de diferente índole detecten delitos o contravenciones o faltas en materia de contratación pública y también reconociendo una especie de recompensa a estas labores, para lo cual existe la obligatoriedad de la creación de una asignación para este tipo de procesos de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 100<sup>106</sup> de la Ley 134 de 1994, como complemento a estas disposiciones, en el año de 1999 en la Ley 508, como parte del Plan de Desarrollo 1999-2000<sup>107</sup>, en el

---

<sup>105</sup> De acuerdo a lo que establece el artículo 66 la Ley 80 de 1993, todo contrato que celebren las entidades estatales, estará sujeto a la vigilancia y control ciudadano. Las asociaciones cívicas comunitarias de profesionales, benéficas o de utilidad común, podrán denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos u omisiones de los servidores públicos o de los particulares, que constituyan delitos, contravenciones, o faltas en materia de contratación estatal. Las autoridades brindarán especial apoyo y colaboración a las personas y asociaciones que emprendan campañas de control y vigilancia de la gestión pública contractual y oportunamente suministrarán la documentación o información que requieran para el cumplimiento de tales tareas. El Gobierno Nacional y los de las Entidades territoriales establecerán sistemas y mecanismos de estímulo de la vigilancia y control comunitario en la actividad contractual orientados a recompensar dichas labores. Las entidades estatales podrán contratar con las asociaciones de profesionales y gremiales y con las universidades y centros especializados de investigación, el estudio y análisis de las gestiones contractuales realizadas.

<sup>106</sup> Ley 134 de 1994, artículo 100: "Con el propósito de garantizar los recursos necesarios para la realización de los procesos de participación ciudadana en la iniciativa popular, los referendos, las consultas populares, los plebiscitos y los cabildos abiertos, se incluirán las apropiaciones presupuestales correspondientes en la ley anual de presupuesto, de acuerdo con las disponibilidades fiscales existentes."

<sup>107</sup> Ley 508 de 1999, artículo 4: "[...]1.2.1.3 Pactos Anticorrupción en la Contratación Pública  
Con el fin de convocar a la sociedad civil en la lucha contra la corrupción, se promoverá la adhesión al programa mundial de "Transparencia Internacional - Islas de Integridad", de manera que los proponentes en licitaciones públicas internacionales y nacionales se obliguen por medio de acuerdos anticorrupción con responsabilidades personales y económicas. Adicionalmente se buscará una mayor transparencia al hacer pública la información sobre los procesos de contratación, de manera que la comunidad pueda ejercer un verdadero control. También se establecerán convenios de comportamiento ético con los gremios económicos y los afiliados que contratan con el Estado.

#### 1.2.1.4 Consejos Ciudadanos de Control de Gestión y de Resultados de la Inversión Pública

El programa presidencial de lucha contra la corrupción, o quien haga sus veces, conformará en cada departamento, Consejos Ciudadanos de Control de Gestión y de Resultados de la Inversión Pública, CGRI, como instancias responsables de promover el control efectivo de la ciudadanía sobre la gestión pública y sus resultados y de canalizar las iniciativas ciudadanas para prevenir y controlar los delitos contra la administración pública. Las solicitudes de estos Consejos tendrán el carácter de derecho de petición. Todo funcionario público que no atienda las solicitudes de los CGRI incurrirá en causal de mala conducta. La composición y función de estos Consejos serán definidas por el Gobierno.

A petición de los Consejos Ciudadanos de Control de Gestión y de Resultados de la Inversión Pública, las entidades responsables de los proyectos de inversión promoverán pactos públicos por la transparencia y la eficiencia de la ejecución de la inversión. En estos pactos participarán las entidades públicas que los promueven, los contratistas y las organizaciones ciudadanas. Su objeto es establecer por consenso las reglas de juego que rigen la gestión de los programas y proyectos de inversión. Con tal objeto deben fijar las responsabilidades de los actores sociales e institucionales involucrados, sobre los aspectos técnicos, sociales, ambientales, financieros y administrativos requeridos para garantizar la eficiencia, la eficacia y la efectividad de la inversión pública. [...]"

cual se dispone una vez más la existencia de una asignación presupuestaria orientada a dar impulso a la participación ciudadana y control social.

Por último, la Ley 850 de 2003, fue expedida para fortalecer el proceso de control social a través de las veedurías ciudadanas y en sus artículos 1<sup>108</sup>, 4<sup>109</sup>, 6<sup>110</sup>, 15<sup>111</sup>, 16<sup>112</sup>, 17<sup>113</sup> y 20<sup>114</sup>, en los cuales se establece que esta figura puede ser

---

<sup>108</sup> De acuerdo a lo que establece el artículo 1 de la Ley 850 de 2003, se entiende por Veeduría Ciudadana el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y *órganos de control*, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público. Dicha vigilancia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 270 de la Constitución Política y el artículo 100 de la Ley 134 de 1994, se ejercerá en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o parcial, se empleen los recursos públicos, con sujeción a lo dispuesto en la presente ley. Los representantes legales de las entidades públicas o privadas encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público deberán por iniciativa propia, u obligatoriamente a solicitud de un ciudadano o de una organización civil informar a los ciudadanos y a las organizaciones civiles a través de un medio de amplia difusión en el respectivo nivel territorial, para que ejerza la vigilancia correspondiente.

<sup>109</sup> El artículo 4 de la Ley 850 de 2003, determina que la vigilancia de la gestión pública por parte de la Veeduría Ciudadana se podrá ejercer sobre la gestión administrativa, con sujeción al servicio de los intereses generales y la observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, y publicidad. Será materia de especial importancia en la vigilancia ejercida por la Veeduría Ciudadana la correcta aplicación de los recursos públicos, la forma como estos se asignen conforme a las disposiciones legales y a los planes, programas, y proyectos debidamente aprobados, el cumplimiento del cometido, los fines y la cobertura efectiva a los beneficiarios que deben ser atendidos de conformidad con los preceptos antes mencionados, la calidad, oportunidad y efectividad de las intervenciones públicas, la contratación pública y la diligencia de las diversas autoridades en garantizar los objetivos del Estado en las distintas áreas de gestión que se les ha encomendado. Las veedurías ejercen vigilancia preventiva y posterior del proceso de gestión haciendo recomendaciones escritas y oportunas ante las entidades que ejecutan el programa, proyecto o contrato y ante los organismos de control del Estado para mejorar la eficiencia institucional y la actuación de los funcionarios públicos.

<sup>110</sup> De acuerdo a lo que establece el artículo 6 de la Ley 850 de 2003, los objetivos son:

- a) Fortalecer los mecanismos de control contra la corrupción en la gestión pública y la contratación estatal;
- b) Fortalecer los procesos de participación ciudadana y comunitaria en la toma de decisiones, en la gestión de los asuntos que les atañen y en el seguimiento y control de los proyectos de inversión;
- c) Apoyar las labores de las personerías municipales en la promoción y fortalecimiento de los procesos de participación ciudadana y comunitaria;
- d) Velar por los intereses de las comunidades como beneficiarios de la acción pública;
- e) Propender por el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen la función pública;
- f) Entablar una relación constante entre los particulares y la administración por ser este un elemento esencial para evitar los abusos de poder y la parcialización excluyente de los gobernantes;
- g) Democratizar la administración pública;
- h) Promocionar el liderazgo y la participación ciudadana.

<sup>111</sup> El artículo 15 de la Ley 850 de 2003, determina que, las veedurías ciudadanas tendrán como funciones las siguientes:

- a) Vigilar los procesos de planeación, para que conforme a la Constitución y la ley se dé participación a la comunidad;
- b) Vigilar que en la asignación de los presupuestos se prevean prioritariamente la solución de necesidades básicas insatisfechas según criterios de celeridad, equidad, y eficacia;
- c) Vigilar porque el proceso de contratación se realice de acuerdo con los criterios legales;

aplicada en los contratos señalando con ello que su cometido es velar por “la correcta aplicación de los recursos públicos, la forma como estos se asignen conforme las disposiciones legales y a los planes, programas y proyectos debidamente aprobados, el cumplimiento del cometido, los fines y la cobertura efectiva de los beneficiarios que deben ser atendidos de conformidad con los precepto antes mencionados, la calidad, oportunidad y efectividad de las intervenciones públicas, la contratación pública y la diligencia de las diversas

- 
- d) Vigilar y fiscalizar la ejecución y calidad técnica de las obras, programas e inversiones en el correspondiente nivel territorial;
  - e) Recibir los informes, observaciones y sugerencias que presenten los ciudadanos y organizaciones en relación con las obras o programas que son objeto de veeduría;
  - f) Solicitar a interventores, supervisores, contratistas, ejecutores, autoridades contratantes y demás autoridades concernientes, los informes, presupuestos, fichas técnicas y demás documentos que permitan conocer el cumplimiento de los respectivos programas, contratos o proyectos;
  - g) Comunicar a la ciudadanía, mediante asambleas generales o en reuniones, los avances de los procesos de control o vigilancia que estén desarrollando;
  - h) Remitir a las autoridades correspondientes los informes que se desprendan de la función de control y vigilancia en relación con los asuntos que son objeto de veeduría;
  - i) Denunciar ante las autoridades competentes los hechos o actuaciones irregulares de los funcionarios públicos.

<sup>112</sup> El artículo 16 de la Ley 850 de 2003, con respecto a los instrumentos de acción de las veedurías ciudadanas señala que para lograr de manera ágil y oportuna sus objetivos y el cumplimiento de sus funciones, las veedurías podrán elevar ante las autoridades competentes derechos de petición, y ejercer ante los jueces de la República todas las acciones que siendo pertinentes consagran la Constitución y la ley.

Así mismo, las veedurías podrán:

- a) Intervenir en audiencias públicas en los casos y términos contemplados en la ley;
- b) Denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos y omisiones de los servidores públicos y de los particulares que ejerzan funciones públicas, que constituyan delitos, contravenciones, irregularidades o faltas en materia de contratación estatal y en general en el ejercicio de funciones administrativas o en la prestación de servicios públicos;
- c) Utilizar los demás recursos, procedimientos e instrumentos que leyes especiales consagren para tal efecto;
- d) Solicitar a la Contraloría General de la República, mediante oficio, el control excepcional establecido en el artículo 26, literal b) de la Ley 42 de 1993.

En todo caso, dicha solicitud no puede implicar un vaciamiento del contenido de la competencia de la Contraloría territorial respectiva.

<sup>113</sup> De acuerdo a lo que establece el artículo 17 de la Ley 850 de 2003, los *derechos de las veedurías son:*

- a) Conocer las políticas, proyectos, programas, contratos, recursos presupuestales asignados, metas físicas y financieras, procedimientos técnicos y administrativos y los cronogramas de ejecución previstos para los mismos desde el momento de su iniciación;
- b) Solicitar al funcionario de la entidad pública o privada responsable del programa, contrato o proyecto la adopción de los mecanismos correctivos y sancionatorios del caso, cuando en su ejecución no cumpla con las especificaciones correspondientes o se causen graves perjuicios a la comunidad;
- c) Obtener de los supervisores, interventores, contratistas y de las entidades contratantes, la información que permita conocer los criterios que sustentan la toma de decisiones relativas a la gestión fiscal y administrativa;

La información solicitada por las veedurías es de obligatoria respuesta.

- d) Los demás que reconozca la Constitución y la Ley.

<sup>114</sup> El artículo 20 de la Ley 850 de 2003, determina que a las veedurías ciudadanas en el ejercicio de sus funciones les está prohibido, sin el concurso de autoridad competente, retrasar, impedir o suspender los programas, proyectos o contratos objeto de la vigilancia.

autoridades en garantizar los objetivos del estado en las distintas áreas de gestión que se les ha encomendado.” Así mismo, las veedurías ciudadanas deben sujetarse al combate a la corrupción en la contratación estatal para lo cual el control se deberá ejercer en la etapa precontractual y contractual, sobre todo en los procesos de ejecución de obra, cuenta con herramientas como las audiencias públicas y con base a su derecho de petición solicitar a la Contraloría General del Estado efectúe una auditoría a un proceso específico.

Adicionalmente, en el “Manual de Control Social a la Contratación Estatal”<sup>115</sup> publicado en el año 2003, se establece que uno de los requisitos importantes para el nombramiento de veedores es que los mismos dominen los procedimientos de contratación pública y la parte técnica del objeto contractual. Desde el punto de vista institucional en Colombia se crearon los Consejos Ciudadanos de Control de Gestión y de Resultados de la Inversión Pública<sup>116</sup> cuya principal labor era promocionar e impulsar la participación ciudadana y el control social; y su conformación se da a través de ciudadanos comunes o representantes de las sociedades civiles.

En el Ecuador en lo concerniente al marco institucional y los roles institucionales el numeral 2 del artículo 208 de la Constitución de la República del Ecuador se refiere al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social<sup>117</sup>, la cual tiene como principal objetivo “establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público y coadyuvar a los procesos de veedurías ciudadanas y control social”, adicionalmente a ello, en el campo normativo se encuentra vigente la Ley Orgánica de Participación Ciudadana que en su artículo 8 en concordancia con la Carta Magna, desarrolla las funciones del referido consejo que en su parte fundamental son: “1. Promover y estimular iniciativas de control social sobre las políticas públicas y sobre las entidades del sector público y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios públicos,

---

<sup>115</sup> [www.bdigital.unal.edu.co/636/1/9789587194029.04.pdf](http://www.bdigital.unal.edu.co/636/1/9789587194029.04.pdf)

<sup>116</sup> De acuerdo a lo que establece el artículo 65 la Ley 80 de 1993, la intervención de las autoridades de control fiscal se ejercerá una vez agotados los trámites administrativos de legalización de los contratos. Igualmente se ejercerá control posterior a las cuentas correspondientes a los pagos originados en los mismos, para verificar que éstos se ajustaron a las disposiciones legales.

<sup>117</sup> El numeral 2 del artículo 208 de la Constitución de la República del Ecuador, establece mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social.

manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público; 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; 3. Actuar como enlace entre el Estado y la ciudadanía dentro de los procesos que se generen de las iniciativas ciudadanas e instar para que las solicitudes y quejas ciudadanas sean atendidas”.

Por otro lado cabe señalar que en el Ecuador al haber ascendido a la participación ciudadana y control social a una función del Estado denominada Función de Transparencia y Control Social, está integrada por el Consejo antes citado, la Contraloría General del Estado y las Superintendencias, pero como lo señala el tratadista Marco Navas Alvear<sup>118</sup>, dentro de estos organismos no existen instancias y procedimientos suficientes que permitan desarrollar el derecho a fiscalizar, es decir, estos no han sido rediseñados bajo esta nueva estructura, además de que las iniciativas institucionales en este sentido han sido escasas, lo que ha conllevado a que este ejercicio fiscalizador, sólo quede como un enunciado en la Constitución.

Ahora, con respecto a los mecanismos de control social, como aplicación del principio de participación en todos los niveles de gobierno, plasmado en el artículo 95 de la Constitución de la República se establecen como mecanismos en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, los observatorios<sup>119</sup> y las veedurías ciudadanas<sup>120</sup>, los primeros orientados a la revisión y seguimiento de las políticas públicas mientras que la segunda esencialmente dirige su trabajo al seguimiento, monitoreo y evaluación de las actividades de las autoridades que comprometen la erogación de recursos públicos. Cabe señalar también que a partir de 2008, con la construcción de la Constitución de la República del Ecuador, se tuvo avances normativos muy significativos en la contratación estatal y ello se debe a que se creó el Sistema Nacional de Contratación Pública a través de la expedición en agosto del

---

<sup>118</sup> Navas Alvear Marco, “Participación Política Reflexiones desde el Sur”, El derecho a fiscalizar los actos del poder público en la Constitución Ecuatoriana, Tomo II (Quito: La Carola Editores), 2014, 10.

<sup>119</sup> Ecuador, Ley Orgánica de Participación Ciudadana en Registro Oficial Suplemento N°175 (20 de abril de 2010), art. 79.

<sup>120</sup> Ecuador, Ley Orgánica de Participación Ciudadana en Registro Oficial Suplemento N°175 (20 de abril de 2010), art. 78 y 84.

mismo año de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública<sup>121</sup>, que en principio agrupó la normativa dispersa que existía en la aplicación de procedimientos de contratación en un solo cuerpo legal y creando otro tipo de procesos que deben ser aplicados con base en los montos aproximados de las bienes, obras y/o servicios que se pretenden contratar. Este avance también significó un paso gigante en materia de transparencia debido a que en la mencionada ley se creó el Instituto Nacional de Contratación Pública actual Servicio Nacional de Contratación Pública como organismo rector del sistema, siendo su principal objetivo el reglamentar los procesos de contratación para su mejoramiento, manejar la herramienta informática denominada Sistema Oficial de la Contratación del Estado – SOCE, en el cual debe constar publicada toda la información relevante de los procesos de contratación realizados por cada una de las instituciones sujetas a la mencionada ley<sup>122</sup>, siendo lo novedoso de todas estas implementaciones, el que todos

---

<sup>121</sup> Ecuador, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en Registro Oficial N°100 (4 de octubre de 2013).

<sup>122</sup> Ecuador, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en Registro Oficial N°100 (4 de octubre de 2013), art. 1 "Esta Ley establece el Sistema Nacional de Contratación Pública y determina los principios y normas para regular los procedimientos de contratación para la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios, incluidos los de consultoría, que realicen:

1. Los Organismos y dependencias de las Funciones del Estado.
2. Los Organismos Electorales.
3. Los Organismos de Control y Regulación.
4. Las entidades que integran el Régimen Seccional Autónomo.
5. Los Organismos y entidades creados por la Constitución o la Ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.
6. Las personas jurídicas creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos.
7. Las corporaciones, fundaciones o sociedades civiles en cualquiera de los siguientes casos: a) estén integradas o se conformen mayoritariamente con cualquiera de los organismos y entidades señaladas en los números 1 al 6 de este artículo o, en general por instituciones del Estado; o, b) que posean o administren bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones y todos los derechos que pertenecen al Estado y a sus instituciones, sea cual fuere la fuente de la que procedan, inclusive los provenientes de préstamos, donaciones y entregas que, a cualquier otro título se realicen a favor del Estado o de sus instituciones; siempre que su capital o los recursos que se le asignen, esté integrado en el cincuenta (50%) por ciento o más con participación estatal; y en general toda contratación en que se utilice, en cada caso, recursos públicos en más del cincuenta (50%) por ciento del costo del respectivo contrato.
8. Las compañías mercantiles cualquiera hubiere sido o fuere su origen, creación o constitución que posean o administren bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones y todos los derechos que pertenecen al Estado y a sus instituciones, sea cual fuere la fuente de la que procedan, inclusive los provenientes de préstamos, donaciones y entregas que, a cualquier otro título se realicen a favor del Estado o de sus instituciones; siempre que su capital, patrimonio o los recursos que se le asignen, esté integrado en el cincuenta (50%) por ciento o más con participación estatal; y en general toda contratación en que se utilice, en cada caso, recursos públicos en más del cincuenta (50%) por ciento del costo del respectivo contrato. Se exceptúan las personas jurídicas a las que se refiere el numeral 8 del artículo 2 de esta Ley, que se someterán al régimen establecido en esa norma".

los ciudadanos pueden acceder a esta información al ingresar a [www.compraspublicas.gob.ec](http://www.compraspublicas.gob.ec), lo cual sin duda facilita de una manera enorme la vigilancia ciudadana del gasto público pues puede verificar la información desde su casa y de encontrar alguna irregularidad, puede realizar la respectiva denuncia a los organismos que forman parte de la Función de Transparencia y Control Social.

El Servicio Nacional de Contratación Pública mantiene vigente la Resolución N°029-09, mediante la cual el anterior INCOP, regula la implementación de las veedurías ciudadanas en materia de contratación pública, pero cabe manifestar no es posible observar si los procesos llevados actualmente en conjunto con la Consejo de Participación Ciudadana, que se citará a continuación como ejemplo, se llevó a cabo a través de esta resolución o de acuerdo al Reglamento de Veedurías Ciudadanas dictado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, que se encuentra vigente desde el 01 de junio de 2010.

Es necesario rescatar también que, para empoderarse de su papel como órgano rector el INCOP, actual SERCOP, a través de la Resolución No. 029- 09, de agosto de 2009, introduce como mecanismo de participación ciudadana y control social la veeduría ciudadana. Ésta para su conformación deberá previamente suscribir con el SERCOP un convenio marco, pues el ejercicio de este derecho debe ser auspiciado por gremios, colegios de profesionales y demás organizaciones civiles, las cuales efectuarán su veeduría a través del nombramiento de un representante.<sup>123</sup>

Respecto del cuerpo reglamentario vigente, cabe señalar que el mismo reglamenta a las veedurías ciudadanas como mecanismo de control social de manera general, más no esencialmente como un mecanismo de control de la contratación estatal, por lo que en los requisitos para su conformación no establece características específicas en cuanto al perfil del veedor. En este punto, cabe recalcar que en la República se ha ido más allá al existir un Manual de Control Social en la Contratación Estatal, en el cual se exige que el veedor sea una persona cuyo perfil sea afín al objeto de la contratación y tenga los conocimientos necesarios sobre la normativa aplicable; por su parte en el Ecuador, esta laguna no ha sido cubierta por el SERCOP ni por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, lo cual sería

---

<sup>123</sup> Ver anexo 1.

una excelente inclusión en nuestra normativa debido a elevaría enormemente la calidad del control y por tanto mejorarían los niveles de transparencia.

Como conclusión podemos señalar que los dos estados reconocen que la participación ciudadana se constituye en un derecho irrenunciable del ciudadano y del ser humano como tal, pues a través de su ejercicio se asegura que sus necesidades y demandas sean atendidas con miras a lograr un bienestar colectivo, así mismo se ha reconocido la necesidad de asentar la participación a través de medios que no solo permitan una incidencia del ciudadano en las decisiones de la autoridad sino que también es necesario que el ciudadano se convierta en un fiscalizador del Estado en su conjunto teniendo como herramienta al control social. Esta herramienta debe contar con un desarrollo de normativo y aplicación de mecanismos que la hagan efectiva, siendo en la contratación pública la veeduría ciudadana el proceso más adecuado; en este contexto, cabe señalar que Colombia tiene una regulación mucho más detallada que permite esencialmente que participe el ciudadano en la vigilancia al quehacer estatal, pero no cualquier ciudadano sino aquel que pueda asegurar el éxito en el proceso, lo cual en el Ecuador no ha sucedido, debido a que si bien existen cuerpos normativos que regulan la aplicación de este mecanismo no se ha fortalecido ciertos campos, que a la hora de su aplicación resultan sumamente importantes.

En el Ecuador al igual que en Colombia, se ha institucionalizado a la participación ciudadana y por ende al control social, pero en nuestro país de forma más trascendental debido a que se encuentra determinada como una de las funciones del Estado, lo cual demanda la existencia de una participación concurrente de la ciudadanía en los procesos administrativos de las entidades públicas, de forma que las mismas sean constantemente vigiladas a través de la utilización del propio sistema de compras públicas, lastimosamente a pesar de tener todas estas herramientas a la mano son pocos los procesos de veedurías efectuados dentro de la contratación estatal, los cuales generalmente son impulsados por el propio Estado más no por los ciudadanos y los resultados de los mismos no han sido debidamente socializados, motivo por cual no se puede evaluar si esta sirve como una herramienta efectiva para evitar actos de corrupción en la esfera pública.

Ahora recurriendo a un ejemplo de veeduría ciudadana en la República de Colombia, en la época de la presidencia de Ernesto Samper Pizano, debido al escándalo de que la campaña del mencionado funcionario fue financiada con dinero del narcotráfico, más de 60 grupos de personas denominadas Red de Veedurías Ciudadanas de Colombia RED VER<sup>124</sup>, iniciaron procesos de investigación y seguimiento a las elecciones dadas en el año de 1998 que garantizaron la inexistencia de este tipo de inconvenientes en el proceso electoral. Adicionalmente, la Red de Veedurías desde el año 1996 el 39% de pérdidas de investidura de congresistas, así mismo en el período comprendido entre el año 1999 y 2000, gracias a las veedurías ciudadanas se descubrieron actos de corrupción de la Cámara de Representantes.

Por su parte en el Ecuador, el ejemplo más reciente de control social fue la convocatoria realizada por el Servicio Nacional de Contratación Pública para la conformación de una veeduría ciudadana para que se dé seguimiento a la subasta inversa de medicamentos llevadas por la misma institución para la adquisición de medicamentos para todo los hospitales y casas de salud que conforman la Red de Salud Pública.<sup>125</sup> Al respecto cabe señalar que si bien existe información de la forma en que la misma fue conformada y se solicitó un perfil para el líder de la veeduría ciudadana conocimientos sobre la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en primer lugar esta solo acompañó el proceso hasta su adjudicación y en segundo lugar, nunca se establecieron cuáles fueron los resultados de su intervención.

Por último, en relación con los ejemplos citados en Colombia, se puede verificar que las veedurías ciudadanas se constituyen en una herramienta válida mediante la cual se puede palpar el ejercicio del control social y sobre todo que se cumpla con el objetivo primordial de la erradicación de la corrupción y la correcta utilización de los recursos públicos, en tanto que en el Ecuador no existen realmente muchos ejemplos de veedurías ciudadanas que puedan dar cuenta de su eficacia, pero como resultado de este análisis se puede concluir que nuestro país cuenta con la existencia de herramientas normativas y constitucionales que hacen factibles la aplicación de las veedurías ciudadanas y que por tanto existen dos inconvenientes

---

<sup>124</sup> Rodrigo Lara, Constitución y Ciudadanía, <https://blogjus.wordpress.com/2007/11/06/veedurias-ciudadanas/>

<sup>125</sup> Ver anexo N°2

que pueden dar como resultado la poca aplicabilidad de estos mecanismos que son: el desconocimiento de la ciudadanía de estas herramientas y la forma en que pueden ser ejercidas y por otro lado, la total inacción de las autoridades que conforman la Función de Transparencia y Control Social, puesto que no han realizado ninguna actividad para fomentar en la ciudadanía el ejercicio de su derecho de participación, ni han creado otros mecanismos que permitan el efectivo ejercicio de este derecho.

Así también es necesario señalar que las normativas de los dos países son amplias y claras respecto del ejercicio de las veedurías ciudadanas, ya que es necesario resaltar que son bastante similares, pero la diferencia radica en que en la República de Colombia se ha impulsado la participación ciudadana y el control social desde el propio Estado y la ciudadanía, mientras que el Ecuador, a pesar de contar con todas las herramientas legales y técnicas de su aplicación parece no haber interés por parte del Estado y aparentemente de la ciudadanía.

## Capítulo Cuatro

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### 4.1. Conclusiones

El Control Social se constituye como un mecanismo idóneo para controlar el cometimiento de actos de corrupción en la contratación pública, debido a que actualmente se han creado mecanismos que permiten que los ciudadanos sin necesidad de realizar solicitudes de información a las diferentes instituciones públicas, a través del internet, tengan acceso a todos los procesos de contratación realizados y la información completa de los mismos, así como también a los planes anuales de contratación de cada una de las entidades, facilitando de esta manera la intervención de los ciudadanos en estos procesos administrativos, puesto que al conocer de antemano la planificación contractual, permite que las y los ciudadanos interesados en ejercer la contraloría social, puedan hacerlo también de forma planificada y ordenada.

El Control Social, dentro del ámbito de la contratación pública específicamente no ha tenido un desarrollo significativo, pero es necesario destacar que existe normativa como la Ley de Participación Ciudadana y formas de control social que han sido aplicadas en la contratación estatal, como es el caso de las veedurías ciudadanas, que de acuerdo a lo que hemos estudiado en el presente trabajo, se constituye en una herramienta muy válida, ya que permite la transversalización del control ciudadano en cada una de las etapas del proceso de contratación, desde la fase preparatoria hasta la finalización de la ejecución contractual. Actualmente incluso el Servicio Nacional de Contratación Pública ha tomado a la veeduría ciudadana como un instrumento importante de control dentro de la Subasta Inversa de Medicamentos, llevada a cabo en el 2015.

Como resultado del presente trabajo, se puede concluir que la aplicación del control social es posible y necesario a lo largo de la formación de la voluntad administrativa, que termina con la entrega recepción del bien, obra o servicio ejecutado. En este sentido es necesario establecer que cada etapa del proceso de contratación cumple un papel importante, ya que una incorrecta ejecución de uno de ellos se traduce un perjuicio para el Estado, pues puede significar un incorrecto establecimiento del presupuesto referencial, el incorrecto establecimiento de las obligaciones contractuales, un inadecuado escogitamiento del contratista, una inadecuada ejecución contractual que lleva al fracaso del objeto de la contratación; por ello el control social debe ir orientado al trabajo del funcionario público y que las acciones ejecutadas por este cumplan de manera estricta el mandato de la ley.

Todos los procesos de contratación conllevan, en mayor o menor magnitud, un gasto para el Estado, lo cual implica que cada uno de ellos podría ser objeto de un proceso de control social, más se constituiría en una traba debido a que la conformación del grupo de ciudadanos que ejercería la contraloría social implica también un proceso que lleva algún tiempo, por lo cual resultaría inoficioso el continuo control de procesos de bajas cuantías, siendo por tanto que el control social debe orientar sus esfuerzos a participar en la contratación de bienes, obras y servicios cuyas cuantías sean significativas y cuya ejecución conlleve la necesidad de la utilización de tecnología y materiales adecuados que aseguran su permanencia en el tiempo.

En el Ecuador, de acuerdo a la Ley de Participación Ciudadana, establece dos instrumentos de control social: las veedurías ciudadanas y los observatorios, pero una vez analizada la naturaleza y aplicación de cada uno de ellos, se puede concluir que el proceso aplicable que permite una correcta ejecución de control social son las veedurías ciudadanas, pues esta herramienta permite el escogitamiento de ciudadanos que podrían acompañar al proceso desde su inicio hasta su terminación, la cual deberá terminar con informe que contenga las observaciones del proceso de contratación. Al respecto también cabe mencionar que la normativa es ambigua y no se establece hasta que etapa de la contratación se puede intervenir, pero sería conveniente, conforme lo estudiado, que las veedurías ciudadanas concluyan cuando la ejecución contractual también termine, pues esta etapa es una de las más

complejas y en la cual sería imperativo que se realice una vigilancia exhaustiva del cumplimiento de las obligaciones establecidas en el contrato.

En el Ecuador al igual que en Colombia, las normativas son amplias y claras respecto del ejercicio de las veedurías ciudadanas, se ha institucionalizado a la participación ciudadana y por ende al control social, pero en nuestro país de forma más trascendental debido a que se encuentra determinada como una de las funciones del Estado, pero la diferencia radica en que en la República de Colombia se ha impulsado la participación ciudadana y el control social desde el propio Estado y la ciudadanía, mientras que el Ecuador, a pesar de contar con todas las herramientas legales y técnicas de su aplicación parece no haber interés por parte del Estado y aparentemente de la ciudadanía.

## **4.2. Recomendaciones**

Para lograr un verdadero empoderamiento y ejercicio del control social en el Ecuador, es necesario que la Función de Transparencia y Control Social realice una socialización más exhaustiva de las herramientas con las que cuentan los grupos de ciudadanos y el ciudadano en general para intervenir no solo en las políticas públicas sino en los procesos administrativos de las diferentes instituciones del Estado, sobre todo aquellos que conllevan erogación de recursos públicos. En este sentido, en el ámbito de la contratación pública, sería conveniente contar también con el Servicio Nacional de Contratación Pública para inteligenciar a la ciudadanía en general respecto de la utilización de la herramienta informática, así como las acciones que puede ejercer el ciudadano para que el órgano rector realice seguimiento a un proceso de contratación en específico.

Considero pertinente que exista una relación más estrecha en estas dos instituciones que permitan realizar veedurías ciudadanas de forma programada, para que se realicen las convocatorias con el tiempo necesario para el correcto escogitamiento de los ciudadanos que intervendrán en la misma y se notifique a la entidad contratante para que los contralores sociales puedan intervenir desde la etapa inicial del proceso.

Cabe señalar que las pocas intervenciones en el quehacer estatal a través de las veedurías ciudadanas no han sido difundidas de manera adecuada, ya que no se informan los resultados obtenidos de las mismas, por lo cual, sería necesario que una vez concluida la veeduría ciudadana se haga público el informe con las observaciones emitidas y que la entidad contratante explique cuáles de ellas fueron o no fueron acogidas y explique las razones, puesto que de otra manera no se estaría cumpliendo con la misión de la intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos si no puede incidir en ellos de alguna forma.

La Contratación Pública es una rama del derecho administrativo que tiene ciertas particularidades en la aplicación de sus procedimientos, por ello sería imperativo que el grupo de personas que conformen las veedurías ciudadanas, tengan un conocimiento cabal de la materia; así mismo, sería conveniente que se trabaje en perfiles de personas que conozcan el objeto de la contratación, pues se debe recordar que los procedimientos de contratación pública conllevan una parte jurídica y una parte técnica que debe ser atendida. Esto conllevaría que los informes contengan observaciones de alto nivel que puedan ser consideradas para procesos similares, asegurando de esta manera que los procedimientos cumplan con lo dispuesto en la ley y se garantice la calidad de la obra, bien o servicio contratado.

## BIBLIOGRAFÍA

### Publicaciones impresas

Aguilar Andrade, Juan Pablo, “La Nueva Constitución del Ecuador”, La Cuarta Función del Estado. Análisis de una Ficción (Quito: Editorial Ecuador), 2009.

Aguilar Cardoso, Luis Enrique, “Aproximaciones a la participación Ciudadana en la región andina: el caso peruano”, (Lima: Comisión Andina de Juristas), 2006.

Carrera Calderón, Frankz Alberto, “La Participación Ciudadana y Control Social en Ecuador”, Revista de Ciencia, Tecnología e Innovación UNIANDES EPISTEME, volumen 2, 2015.

Comisión del Control Cívico de la Corrupción, “Manual de Veedurías Ciudadanas”, (Quito: QBO Impresores), 2005.

Jean Jacques Rousseau, “El Contrato Social” (Barcelona: Editorial Orbis), 1984.

Lechner, Norbert, "La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado". Siglo XXII Editores. España, 1990. Citado por Lina María Mafla Ospina, Tesis de grado, “El Control Social como instrumento de participación aplicada a la Ley de Víctimas”.

Navas Alvear, Marco, “Participación Política Reflexiones desde el Sur”, El derecho a fiscalizar los actos del poder público en la Constitución Ecuatoriana, Tomo II (Quito: La Caracola Editores), 2014

Navas Alvear, Marco, Informe de Investigación “Los nuevos derechos de participación en la Constitución Ecuatoriana”, Comité de Investigaciones, Universidad Andina “Simón Bolívar”.

Ortiz Crespo, Santiago, “Participación Ciudadana. Análisis y propuestas para la reforma del Estado” (Quito: Asociación Cristiana de Jóvenes del Ecuador), primera edición, 1998.

Vieira, Liszt, “Lo público no estatal en la reforma del Estado” Ciudadanía, Control Social y democratización del Estado, (Buenos Aires: Editorial Paidós Ibérica S.A.).

### **Linkografía**

Aguilar, Juan Pablo, “Estado Constitucional de Derechos”, Derechos de participación y derecho a participar (Quito: Editorial Abya – Yala), 225, <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/944/1/DDHH-Inf-11-Aguilar-Derechos%20de%20participaci%C3%B3n.pdf>

Cartilla de la Red Veedurías Ciudadanas de Colombia, “Guía Básica de Veeduría”, <http://www.redver.org/paginaweb/pdf/VEEDURIANDO%20CARTILLA%20DE%20VEEDURIA%20REDVER-%20sep-09-11%20VF.pdf>

Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, página web <http://www.cpccs.gob.ec/?mod=control>

Documento del gobierno de Medellín, República de Colombia, “Las Veedurías Ciudadanas”, <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/enconfianza/articulosytemas/documentos/Las%20Veedurias%20Ciudada>

Enciclopedia Libre Wikipedia, definición de palabra ex ante, <https://es.wikipedia.org/wiki/Ex-ante>

Función de Transparencia y Control Social, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Documento para Discusión, Marzo 2012, [file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/mesicic4\\_ecu\\_ppub.pdf](file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/mesicic4_ecu_ppub.pdf)

Guillen A., K. Sáenz y otros, “Origen, espacio y niveles de participación ciudadana”, 180, [http://www.spentamexico.org/v4-n1/4\(1\)%20179-193.pdf](http://www.spentamexico.org/v4-n1/4(1)%20179-193.pdf)

Herramientas para el ejercicio del control ciudadano. Bogotá: Editorial Linotipia Bolívar y Cía. S. en C. citado por Lina María Mafla Ospina, Tesis de grado, “El Control Social como instrumento de participación aplicada a la Ley de Víctimas”, 16 [http://bibliotecadigital.usbcali.edu.co/jspui/bitstream/10819/2117/1/El\\_Control\\_Instrumento\\_Ciudadano\\_Victimas\\_Mafla\\_2013.pdf](http://bibliotecadigital.usbcali.edu.co/jspui/bitstream/10819/2117/1/El_Control_Instrumento_Ciudadano_Victimas_Mafla_2013.pdf)

Jara, Ernesto “El Control en el proceso administrativo”, <https://njara.wikispaces.com/file/view/EL+CONTROL+EN+EL+PROCESO+ADMINISTRATIVO.pdf>

Maúrtua Urquiza, Aníbal, “Los contratos públicos”, Blog de Monografías.com, primera parte, <http://www.monografias.com/trabajos14/contratos-publicos/contratos-publicos.shtml>

Lara, Rodrigo Constitución y Ciudadanía, <https://blogjus.wordpress.com/2007/11/06/veedurias-ciudadanas/>

Ortiz, Carlos, Rodríguez, Vanessa, Monografías.com, “El control como fase del procedimiento administrativo”, pagina 1, <http://www.monografias.com/trabajos12/cofas/cofas.shtml#ixzz3yADPZghFl>

Ospina Peralta, Pablo, “La participación ciudadana en el Ecuador” <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4126/1/OspinaLa%20participacion.pdf>

Perú, Instructivo del Sistema de Control Gubernamental (Lima: Consejo Nacional de Descentralización), 2005, 7, [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/CF67A0A4AFF187705257EE70070DCE9/\\$FILE/BVC\\_I0001590.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/CF67A0A4AFF187705257EE70070DCE9/$FILE/BVC_I0001590.pdf)

República de Colombia, Ministerio del Interior y de Justicia, “Control social a la contratación estatal” [http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/descargas/participacion\\_ciudadana/Modulo%203.pdf](http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/descargas/participacion_ciudadana/Modulo%203.pdf)

República de Colombia, “Manual de participación ciudadana en el sistema de compras y contratación pública, 31 de diciembre de 2014, [http://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/publicfiles/20141231\\_manual\\_participacion\\_ciudadana\\_sistema\\_compras\\_contratacion\\_publica.pdf](http://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/publicfiles/20141231_manual_participacion_ciudadana_sistema_compras_contratacion_publica.pdf)

Rueda, Eduardo, Betancourt, Mauricio, otros (2003). Herramientas para el ejercicio del control ciudadano. Bogotá: Editorial Linotipia Bolívar y Cía. S. en C. citado por Lina María Mafla Ospina, Tesis de grado, “El Control Social como instrumento de participación aplicada a la Ley de Víctimas”, 16,[http://bibliotecadigital.usbcali.edu.co/jspui/bitstream/10819/2117/1/El\\_Control\\_Instrumento\\_Ciudadano\\_Victimas\\_Mafla\\_2013.pdf](http://bibliotecadigital.usbcali.edu.co/jspui/bitstream/10819/2117/1/El_Control_Instrumento_Ciudadano_Victimas_Mafla_2013.pdf)

Superintendencia de Control de Poder del Mercado del Ecuador, “Manual de Buenas Prácticas en la Contratación Pública para el Desarrollo”, <http://www.scpm.gob.ec/wp-content/uploads/2015/12/Manual-de-Buenas-Pr%C3%A1cticas-en-la-Contrataci%C3%B3n-P%C3%BAblica.pdf>

[http://bibliotecadigital.usbcali.edu.co/jspui/bitstream/10819/2117/1/El\\_Control\\_Instrumento\\_Ciudadano\\_Victimas\\_Mafla\\_2013.pdf](http://bibliotecadigital.usbcali.edu.co/jspui/bitstream/10819/2117/1/El_Control_Instrumento_Ciudadano_Victimas_Mafla_2013.pdf)

[www.banrep.gov.co/economia/pli/cp91.pdf](http://www.banrep.gov.co/economia/pli/cp91.pdf), Constitución de la República de Colombia, 1991, artículo 66.

<http://www.comrapublica.gov.co>

<http://www.compraspublicas.gob.ec>

### **Normativa Nacional**

Constitución de la República del Ecuador [2008].

Ecuador, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en Registro Oficial, Suplemento, No. 395, (Quito, 04 de agosto de 2008).

Ecuador, Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en Registro Oficial, Suplemento, No. 22 (Quito, 9 de septiembre de 2009).

Ecuador, Ley Orgánica de la Comisión Anticorrupción, en Registro Oficial 253 (Quito, 12 de agosto de 1999).

Ecuador, Ley de Participación Ciudadana, en Suplemento Registro Oficial No. 175, (Quito, 20 de abril de 2010).

Ecuador, Ley de Modernización del Estado, en Registro Oficial No. 349, (Quito, 31 de diciembre de 1993).

Ecuador, Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en Registro Oficial, Suplemento, No. 588, (Quito, 12 de mayo de 2009).

Ecuador, Reglamento General de Veedurías Ciudadanas, República del Ecuador, Resolución 014-015-2010-CPCCS, (Quito, 1 de julio de 2010).

Ecuador, Código Orgánico de Organización Territorial Autonomías y Descentralización, en Registro Oficial, Suplemento N°303 (19 de octubre de 2010)

Ecuador, Código de la Niñez y Adolescencia, en Registro Oficial N°373 (3 de enero de 2003).

Ecuador, Función de Transparencia y Control Social, “Plan Nacional de Prevención y Lucha contra la Corrupción 2013-2017”.

Ecuador, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Resolución No. 005-319-CPCCS-2014, 22 de octubre de 2014.

### **Normativa Extranjera**

Constitución Política de Colombia [1991], título I, "De los Principios Fundamentales", <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

Colombia, Ley 80 de 28 de octubre de 1993 <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=304>

Colombia, Ley 850 de 19 de noviembre de 2001 [http://www.participacionbogota.gov.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1115:phdocumentos&catid=328:phdocumetacion](http://www.participacionbogota.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=1115:phdocumentos&catid=328:phdocumetacion)

Colombia, Ley 508 de 29 de julio de 1999 <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=184>

Colombia, Decreto 2517 de 16 de diciembre de 1999,  
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=1541>

Colombia, Ley 134 de 31 de mayo de 1994  
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=330>

## **ANEXOS**

### **Anexo 1**

Resolución INCOP 029-2009 (actual SERCOP)

Se resuelve expedir un procedimiento que regule las actividades de veeduría ciudadana del Sistema Nacional de Contratación Pública.

#### **EL DIRECTOR EJECUTIVO DEL INSTITUTO NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA**

##### **CONSIDERANDO**

Que de acuerdo al numeral 7 del artículo 8 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública -LOSNCOP-, es objetivo prioritario del Sistema Nacional de Contratación Pública el impulsar la participación social a través de procesos de veeduría ciudadana que se desarrollen a nivel nacional;

Que, de conformidad con el numeral 14 del artículo 10 de la LOSNCOP, para efectos de realizar el objetivo enunciado en el considerando anterior, el Instituto Nacional de Contratación Pública, INCOP, tiene la atribución legal de facilitar los mecanismos a través de los cuales se podrá realizar veeduría ciudadana a los procesos de contratación pública; y, en general, el monitoreo del funcionamiento del Sistema Nacional de Contratación Pública;

Que el numeral 9 del artículo 10 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, LOSNCOP, atribuye al Instituto Nacional de Contratación Pública, INCOP, la facultad de dictar normas administrativas, manuales e instructivos relacionados con la ley;

Que el numeral 4 del artículo 7 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública establece como atribución del Director Ejecutivo del INCOP la expedición de la normativa que se requiera para el funcionamiento del SNCP y del INCOP, que no sea competencia del Directorio;

Que la Disposición General Cuarta del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, expresamente determina que las normas complementarias al mencionado reglamento serán aprobadas por el Director Ejecutivo del INCOP, mediante resoluciones;

Que es necesario establecer un procedimiento a través del cual las organizaciones de la sociedad civil, que tengan relación directa con la contratación pública en el Ecuador, puedan ser parte de procesos de veeduría ciudadana del Sistema Nacional de Contratación Pública, a través de un procedimiento eminentemente técnico y expedito; y,

En uso de sus facultades legales,

### **RESUELVE:**

#### **EXPEDIR EL SIGUIENTE PROCEDIMIENTO QUE REGULA LAS ACTIVIDADES DE VEEDURÍA CIUDADANA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA**

**Artículo 1.- Definiciones.-** Para efectos de la presente resolución, se atenderá a las siguientes definiciones:

**VEEDURÍA CIUDADANA:** Es una herramienta a través de la cual, la sociedad civil legítimamente organizada realiza tareas de monitoreo técnico del Sistema Nacional de Contratación Pública, con la finalidad de coadyuvar al cumplimiento de todos sus objetivos, con base en los principios de excelencia técnica, neutralidad política y ausencia de intereses particulares.

**VEEDOR CIUDADANO:** El veedor ciudadano será la persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro que demuestre un interés directo en el funcionamiento del Sistema Nacional de Contratación Pública, para efectos del cumplimiento de sus fines y la legítima representación de sus agremiados.

**REPRESENTANTE TÉCNICO DEL VEEDOR:** Es el delegado de cada veedor ciudadano, persona natural que garantice en su hoja de vida la solvencia ética y técnica necesaria para representar las tareas de veeduría ciudadana ante el INCOP. El representante del veedor ciudadano será aprobado por el INCOP, y podrá ser suspendido por las causas establecidas en el presente instrumento.

**Artículo 2.- Procedimiento:** Toda persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro, tiene derecho de solicitar la calidad de veedor ciudadano del Sistema Nacional de Contratación Pública, para lo cual deberá cumplir con los siguientes requisitos:

**2.1.- Requisitos de postulación:**

- Presentar una solicitud al INCOP, en la cual se detallen al menos los siguientes elementos:
  - Identificación de la persona jurídica, de su domicilio social, sus fines legal o estatutariamente vigentes y su representante legal.
  - Fundamentación del motivo por el cual la calidad de Veedor Ciudadano permitiría cumplir los objetivos de la organización solicitante, y colaborar al funcionamiento del Sistema Nacional de Contratación Pública.
  - La afirmación expresa de que la persona jurídica renuncia a realizar actuaciones por intereses económicos de carácter particular o que tengan motivaciones de índole política.
  - La propuesta de un representante técnico, a consideración del INCOP, quien deberá ser una persona con solvencia ética y técnica comprobable, que no represente intereses políticos o económicos de carácter particular.
- Adjuntar a la solicitud, los siguientes documentos:
  - Estatuto social o instrumento de constitución del solicitante, actualizado y certificado por órgano competente.
  - Nombramiento del representante legal del solicitante.
  - Hoja de vida de ecuatoriano o ecuatoriana que hayan sido propuestos en calidad de representante técnico, con los documentos que acrediten las calidades alegadas en la hoja de vida.

La presentación de la solicitud y de la documentación solicitada se realizará de forma física, en las oficinas que el INCOP mantiene a nivel nacional.

**2.2.- Trámite:** Recibida la solicitud, el INCOP entrará a conocerla y comunicará su rechazo o aceptación. Si el INCOP objeta la nominación del representante técnico propuesto, con justa causa, el postulante deberá nominar a otro, con las mismas formalidades constantes en el numeral 2.1. de la presente resolución.

La objeción al representante técnico se la podrá realizar en cualquier tiempo, aún después de suscrito el convenio.

**2.3.- Firma del convenio:** Una vez que el INCOP haya notificado la aceptación del solicitante en calidad de Veedor Ciudadano del Sistema Nacional de Contratación Pública, se procederá a la firma del Convenio, en el formato que forma parte de esta resolución en calidad de anexo.

**Artículo 3.- Del representante técnico:** El representante técnico del veedor ciudadano deberá ser aprobado por el INCOP. La aprobación hace relación con la solvencia técnica necesaria para realizar la representación técnica encomendada, y con la necesidad de ausencia de conflictos económicos o de carácter político por parte del representante propuesto.

**Artículo 4.- Convenio Marco:** Apruébase el texto del Convenio de Veeduría Ciudadana del Sistema Nacional de Contratación Pública, que se publica conjuntamente con la presente resolución. Este convenio será aplicado en todos los casos en los cuales se acepte la existencia de un veedor ciudadano, y podrá ser ampliado por el INCOP de acuerdo a la naturaleza o fines de cada veedor ciudadano.

**Disposición Final.-** La presente resolución entrará a regir desde la fecha de su publicación en el portal [www.compraspúblicas.gov.ec](http://www.compraspúblicas.gov.ec), sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

Comuníquese y publíquese.

Quito, Distrito Metropolitano, 17 de agosto del 2009.

Dr. Jorge Luis González Tamayo

**Director Ejecutivo del Instituto Nacional de Contratación Pública**

## **CONVENIO MARCO DE VEEDURÍA CIUDADANA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA**

Comparecen por una parte, el Instituto Nacional de Contratación Pública, INCOP, representado por el doctor Jorge Luis González Tamayo, en su calidad de Director Ejecutivo; y, por la otra, el señor ....., en calidad de representante legal de (ORGANISMO SIN FINES DE LUCRO, COLEGIO PROFESIONAL O CÁMARA, RELACIONADAS DE MANERA DIRECTA CON LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL ECUADOR), con el objeto de celebrar el presente Convenio Marco de Veeduría Ciudadana del Sistema Nacional de Contratación Pública, de conformidad con las siguientes cláusulas:

### **PRIMERA.- ANTECEDENTES:**

Los numerales 3 y 7 del artículo 9 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, establece que el Sistema Nacional de Contratación Pública, SNCP, tiene como objetivos prioritarios, entre otros, el garantizar la transparencia y evitar la discrecionalidad en la contratación pública, para lo cual deberá impulsar la participación social a través de procesos de veeduría ciudadana que se desarrollen a nivel nacional, de conformidad con el reglamento.

El Instituto Nacional de Contratación Pública, INCOP, en su calidad de órgano rector del Sistema Nacional de Contratación Pública, tiene la atribución legal de facilitar los mecanismos a través de los cuales se podrá realizar veeduría ciudadana a los procesos de contratación pública, con la obligación de monitorear su efectivo cumplimiento.

La (ORGANISMO SIN FINES DE LUCRO, COLEGIO PROFESIONAL O CÁMARA, RELACIONADAS DE MANERA DIRECTA CON LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL ECUADOR), constituida según (ACTO CONSTITUTIVO, fecha, domicilio), representa los intereses agremiados de (establecer la identidad de los agremiados, asociados o integrantes de la entidad).

Para el presente convenio marco, la Veeduría Ciudadana es un mecanismo de participación social a través del cual las organizaciones de la sociedad civil que tengan relación de manera directa con prácticas de contratación pública en el Ecuador, se comprometen a consolidar las observaciones, propuestas y sugerencias

expuestas por sus integrantes, respecto del funcionamiento del Sistema Nacional de Contratación Pública. Esta veeduría cumplirá además funciones activas de vigilancia sobre los procesos de contratación que sean realizados dentro del Sistema Nacional de Contratación Pública.

## **II.- OBJETO DEL CONVENIO:**

El presente Convenio tiene por objeto permitir que (ORGANISMO SIN FINES DE LUCRO, COLEGIO PROFESIONAL O CÁMARA, RELACIONADAS DE MANERA DIRECTA CON LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL ECUADOR) intervenga en calidad del veedor del Sistema Nacional de Contratación Pública, colaborando con el INCOP en la transparentación de los procedimientos de contratación, y en la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, su reglamento general, y las resoluciones expedidas por el INCOP.

## **III. OBLIGACIONES DE LAS PARTES:**

Los compromisos derivados de este Convenio Marco de Veeduría Ciudadana son los siguientes:

### **EL INCOP**

1. Asesorar y capacitar en cuanto a la normativa y las herramientas del Sistema Nacional de Contratación Pública, a los integrantes, asociados o agremiados de (ORGANISMO SIN FINES DE LUCRO, COLEGIO PROFESIONAL O CÁMARA, RELACIONADAS DE MANERA DIRECTA CON LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL ECUADOR). Para el efecto, las partes del presente convenio establecerán de común acuerdo el calendario respectivo, los ámbitos de asesoramiento y capacitación, y la logística necesaria.

2. Atender las observaciones, inquietudes, propuestas y reclamos presentados por (ORGANISMO SIN FINES DE LUCRO, COLEGIO PROFESIONAL O CÁMARA, RELACIONADAS DE MANERA DIRECTA CON LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL ECUADOR), respecto del funcionamiento del Sistema Nacional de Contratación Pública.

3. Evaluar el cumplimiento del presente convenio, a la terminación del mismo.

**(ORGANISMO SIN FINES DE LUCRO, COLEGIO PROFESIONAL O CÁMARA, RELACIONADAS DE MANERA DIRECTA CON LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL ECUADOR)**

1. Utilizar las herramientas del Sistema Nacional de Contratación Pública, puestas a su disposición a través del portal [www.compraspúblicas.gov.ec](http://www.compraspúblicas.gov.ec), para efectos de realizar tareas de veeduría ciudadana de los procesos de contratación que se lleven a efecto.

2. Representar fielmente los intereses de sus agremiados, asociados o integrantes, consolidando de manera profesional, técnica y observando estrictamente el principio de neutralidad política, las observaciones, propuestas e inquietudes puestas a su consideración, para efectos de trasladarlas al INCOP.

3. Nombrar un representante técnico, quien será el encargado de coordinar con el INCOP el cumplimiento de los fines del presente convenio. El representante será un ciudadano o ciudadana de antecedentes impecables que le permitan llevar a cabo su función sin compromisos particulares o de carácter político.

En caso de que el representante técnico designado sea objetado por el INCOP por razones relacionadas con conflictos de interés o de carácter político, el (ORGANISMO SIN FINES DE LUCRO, COLEGIO PROFESIONAL O CÁMARA, RELACIONADAS DE MANERA DIRECTA CON LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL ECUADOR) tendrá la obligación de reemplazarlo en el plazo de cinco días, improrrogables, sin que el representante objetado pueda actuar desde el momento de la notificación de objeción realizada por el INCOP.

4. Preparar conjuntamente con el INCOP el calendario de asesoramiento y capacitación en cuanto a la normativa y herramientas del Sistema Nacional de Contratación Pública, y prestar la colaboración logística que sea necesaria para la implementación de las jornadas respectivas.

#### **IV. COORDINADORES DEL CONVENIO**

Cada una de las partes designará, mediante comunicación escrita, un representante para efectos de coordinar y administrar la ejecución y cumplimiento de los fines y objetivos del presente convenio.

El representante técnico del (ORGANISMO SIN FINES DE LUCRO, COLEGIO PROFESIONAL O CÁMARA, RELACIONADAS DE MANERA DIRECTA CON LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL ECUADOR) será aprobado por el INCOP mediante comunicación escrita, en el término de cinco días, contados desde la recepción de la designación respectiva, y podrá ser objetado en cualquier momento si respecto de él, el INCOP estableciere la existencia de conflictos de interés o de carácter político, caso en el cual deberá ser reemplazado según el numeral 3 de la cláusula anterior.

#### **V. PLAZO DEL CONVENIO**

El plazo de duración del presente convenio será de un año, contado a partir de la fecha de suscripción del mismo, y podrá ser prorrogado, modificado o concluido anticipadamente, de mutuo acuerdo.

Asimismo, cualquiera de las partes podrá terminar unilateralmente este convenio, de así considerarlo necesario, para lo cual bastará una comunicación escrita de la parte interesada; la terminación unilateral, en este caso, surtirá efectos al mes siguiente de la fecha en la cual se haya notificado a la otra parte con tal decisión, a fin de que no se afecten las actividades previamente coordinadas.

El INCOP podrá dar por terminado el presente convenio, de manera unilateral, en los siguientes casos:

- Incumplimiento de las obligaciones por parte de (ORGANISMO SIN FINES DE LUCRO, COLEGIO PROFESIONAL O CÁMARA, RELACIONADAS DE MANERA DIRECTA CON LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL ECUADOR).
- Si se detecta que la información a la que ha tenido acceso el (ORGANISMO SIN FINES DE LUCRO, COLEGIO PROFESIONAL O CÁMARA, RELACIONADAS DE MANERA DIRECTA CON LA CONTRATACIÓN

PÚBLICA EN EL ECUADOR) en virtud del presente convenio, ha sido o está siendo utilizada para fines de carácter político, o para cualquier otro fin ajeno al monitoreo técnico del Sistema Nacional de Contratación Pública.

- Si el (ORGANISMO SIN FINES DE LUCRO, COLEGIO PROFESIONAL O CÁMARA, RELACIONADAS DE MANERA DIRECTA CON LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL ECUADOR) no hubiere nombrado un nuevo representante técnico luego de ser requerido por el INCOP para el efecto, dentro del plazo establecido en la cláusula III del presente convenio.

- Si el INCOP considera que los fines perseguidos por el presente instrumento no se han cumplido, y en general, si se determina que los intereses de los representados no se ven reflejados por (ORGANISMO SIN FINES DE LUCRO, COLEGIO PROFESIONAL O CÁMARA, RELACIONADAS DE MANERA DIRECTA CON LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL ECUADOR).

## **VI. CONTROVERSIAS**

Si se suscitasen divergencias o controversias entre las partes en la ejecución del presente Convenio, estas tratarán de llegar a un acuerdo que solucione el problema.

## **VII. ACEPTACIÓN**

Las partes declaran que aceptan las responsabilidades que asumen mediante el presente convenio, destacando que su principal objetivo es la colaboración mutua.

A continuación las partes suscriben el presente documento en tres ejemplares de mismo contenido y valor, demostrando su conformidad con todas las cláusulas y estipulaciones en la ciudad de San Francisco de Quito, del Distrito Metropolitano de Quito, a.... de.... del 2009.

Jorge Luis González Tamayo  
**Director Ejecutivo del INCOP**

VEEDOR CIUDADANO

## **Anexo 2**

### **Forma parte de la Veeduría Ciudadana que vigilará la Subasta Inversa Corporativa de Medicamentos**

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) inició la convocatoria a la ciudadanía para que se inscriba y sea parte de la veeduría ciudadana para “vigilar y verificar el adecuado desarrollo de las etapas preparatoria, precontractual y contractual de la Subasta Inversa Corporativa de Medicamentos 2015 (SICM)”.

Como parte de la etapa preparativa de la Subasta Inversa Corporativa de Medicamentos, el SERCOP solicitó el apoyo y acompañamiento del CPCCS, con miras a implementar acciones que transparenten la adquisición de 427 tipos de medicamentos por aproximadamente 500 millones de dólares.

Dicha iniciativa tuvo una respuesta inmediata que se cristalizó el 20 de octubre de este año, cuando las autoridades del SERCOP y del CPCCS, Santiago Vásquez y Raquel González, respectivamente, suscribieron un Convenio que permita el ejercicio permanente de participación ciudadana en las compras públicas.

En ese entonces la titular del Consejo de Participación, Raquel González hizo un llamado a integrar la veeduría ciudadana de la SICM 2015: “Hacemos un llamado a la ciudadanía para conformar veedurías ciudadanas para el proceso de contratación pública, llamamos a profesionales, abogados en contratación pública, médicos que se sumen en la conformación de esta veeduría y que acompañen al SERCOP en este proceso”

Las inscripciones y documentación de los postulantes se recibirán hasta el jueves 24 de diciembre de 2015. Quienes estén interesados en participar e integrar la veeduría deberán llenar el formulario de inscripción, así como, adjuntarán la fotocopia de la cédula de identidad y de la papeleta de votación. También presentarán la hoja de vida y fotografía tamaño carnet.

La documentación se entregará en las oficinas del CPCCS o sus delegaciones provinciales, hasta la fecha antes mencionada.

De acuerdo al Reglamento General de Veedurías Ciudadanas, los requisitos e inhabilidades para ser veedor/a son:

**Requisitos:**

- a) Ser ecuatoriano residente en el Ecuador o en el extranjero.
- b) Extranjero con situación migratoria regular en el Ecuador, y encontrarse en ejercicio de los derechos de participación.
- c) En el caso de organizaciones sociales, se requiere el documento de representación o delegación.

**Inhabilidades:**

- a) Laborar en la entidad a la que se realiza la veeduría, así como en organismos de control que tengan ésta competencia respecto de aquellas;
- b) Tener contratos vigentes con la entidad a la que se realiza la veeduría, como persona natural, socio, representante o apoderado de personas jurídicas;
- c) Tener algún conflicto directo o indirecto de intereses o cualquier tipo de vinculación con el objeto y la ejecución de la veeduría;
- d) Estar vinculado por matrimonio, unión de hecho, o parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad a quienes cuya gestión, bien, obra, servicio, selección o designación sea objeto de la veeduría o entre veedores;
- e) Adeudar pensiones alimenticias consecutivas, conforme certificación judicial;
- f) No haber cumplido con las medidas de rehabilitación ordenadas por autoridad competente en los casos de violencia intrafamiliar o de género;
- g) Pertenecer a más de una veeduría en curso; y,
- h) Ser directivo de un partido o movimiento político.

Adicionalmente, el Reglamento menciona que las veedurías tienen carácter cívico, voluntario y proactivo, por lo que no constituyen órganos ni dependencias del

CPCCS, como tampoco de otras entidades del Estado. En tal virtud, no existe relación de dependencia laboral.

Para tomar en cuenta:

En Quito, las oficinas del CPCCS están ubicadas en la calle Santa Prisca 425, entre Vargas y Pasaje Carlos Ibarra, Edificio Centenario. Teléfono 02 3957 210.