



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

EL CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL:
EVALUACIÓN, DEBERES Y ATRIBUCIONES EN PARTICIPACIÓN
CIUDADANA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Trabajo de Titulación presentado en conformidad con los requisitos
establecidos para optar por el título de Abogada de los Tribunales y Juzgados
de la República

Profesora guía

MSc. Dunia Martínez Molina

Autora

Paola Stephanía Villagómez Mejía

Año

2016

DECLARACIÓN DEL PROFESOR GUÍA

Declaro haber dirigido este trabajo a través de reuniones periódicas con la estudiante, orientando sus conocimientos y competencias para un eficiente desarrollo del tema escogido y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación.

Dunia Martínez Molina

Magister en Derecho

C.I. 0103209268

DECLARACIÓN DE AUTORÍA DEL ESTUDIANTE

Declaro que este trabajo es original, de mi autoría, que se han citado las fuentes correspondientes y que en su ejecución se respetaron las disposiciones legales que protegen los derechos de autor vigentes.

Paola Stephanía Villagómez Mejía

C.I. 172282111-1

AGRADECIMIENTOS

A mi tutora Dra. Dunia Martínez por su constante apoyo, guía y enseñanza para el desarrollo de este proyecto.

DEDICATORIA

A Dios, a mis padres y
a mi hermano por
toda su paciencia,
amor y sobre todo por
nunca dejarme sola
aun sabiendo lo
imperfecta que soy.

RESUMEN

El Estado ecuatoriano trató de complementar el modelo democrático de representación por el modelo de participación directa y buscó crear una institución que establezca políticas, estrategias o métodos para promover la participación ciudadana y luchar contra la corrupción, atribuyendo constitucionalmente estas funciones al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Sin embargo, desde su creación constitucional, con ocho años ya de existencia, no se ha evidenciado el cumplimiento y el buen desempeño de sus funciones. Por lo que, en este trabajo se analizará la supuesta evolución de la Constitución del 2008, las funciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y por último, se evaluará el ejercicio y desempeño de dichas funciones.

ABSTRACT

The Ecuadorian government tried to complement the democratic model of representation with the model of direct participation and sought to create an institution that establish policies, strategies or methods to promote citizen participation and fight corruption. Constitutionally attributing these functions to the Council of Citizen Participation and Social Control. However, since constitutional's creation, within eight years of presence, has not been demonstrated compliance and good performance of its duties. In this paper will be discussed the fiction evolution of the 2008's Constitution, the functions of the Council of Citizen Participation and Social Control, and finally, will be evaluated the exercise and performance of those functions.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
1. NUEVA NOCIÓN DE PARTICIPACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DEL 2008	3
1.1. La democracia.....	3
1.2. Democracia representativa	4
1.3. Democracia directa	5
1.3.1. Mecanismos de democracia directa en la toma de decisiones dentro del modelo constitucional actual	6
1.4. Función de Transparencia y Control Social	13
2. EL CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL	15
2.1. Hechos históricos de su creación	15
2.2. Deberes y atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social	21
2.3. Estructura y funciones de la Secretaría Técnica de Participación Ciudadana y la de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción	23
3. EJERCICIO Y DESEMPEÑO DE LAS DOS FUNCIONES DEL CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL: INCENTIVO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN.....	26
3.1. Fomento e incentivo a la participación ciudadana.....	26
3.2. Transparencia y Lucha Contra la Corrupción	29

3.3. Evaluación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.....	32
--	----

CONCLUSIONES.....	36
-------------------	----

REFERENCIAS	38
-------------------	----

INTRODUCCIÓN

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) es el órgano principal de la Cuarta Función del Estado, la Función de Transparencia y Control Social. El CPCCS tiene, entre otras atribuciones, la función de incentivar a la participación ciudadana y luchar contra la corrupción, atribuciones que son importantes en un Estado constitucional de derechos, además que tiene a su cargo el proceso de designación de autoridades públicas de relevancia constitucional.

La participación ciudadana es un derecho fundamental de todo ser humano, es un derecho recogido en los principales tratados o convenios internacionales. Actualmente en varios países de Latinoamérica como Venezuela, Colombia y Ecuador han incorporado y ampliado este derecho constitucionalmente. Una de las principales razones para incentivar la democracia participativa o directa es el rol que cumple el ciudadano, convirtiéndole en un agente activo y protagonista a la hora de tomar decisiones, y así, mejorando el contenido democrático de las políticas públicas.

Sin dudas, el CPCCS posee funciones importantes, por lo que es necesario analizar si realiza un buen desempeño de sus funciones, para de esta manera, justificar su existencia y su creación a partir de la Constitución del 2008.

Este es el tema de este ensayo y se intentará demostrar que el CPCCS deja mucho que desear en el cumplimiento de sus atribuciones constitucionales referentes a la participación ciudadana y lucha contra la corrupción. Para cumplir este fin el trabajo está estructurado en tres capítulos.

En el primer capítulo se realizará un acercamiento a la nueva noción de participación en la Constitución del 2008, para lo cual, se analizará el concepto de democracia, formas de expresión de la democracia y los nuevos mecanismos de democracia directa en el actual modelo constitucional. En el

segundo capítulo se analizará los hechos históricos de la creación del CPCCS y los deberes y atribuciones del CPSSC, de la Secretaria Técnica de Participación Ciudadana y la de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción. Y por último, en el tercer capítulo se tratará de evaluar el ejercicio y desempeño de las dos principales funciones del CPCCS.

1. NUEVA NOCIÓN DE PARTICIPACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DEL 2008

El Estado Ecuatoriano a partir de la Constitución del 2008 trató de superar el modelo tradicional de democracia representativa e impulsar la participación activa de los ciudadanos, implementando mecanismos de participación directa. La Constitución de 2008 "concede a la participación gran importancia, tiene un amplio articulado sobre el tema, convirtiéndose en uno de los ejes transversales de la misma" (Vera, 2010, p. 2).

En este contexto, se buscó crear una Institución que establezca formas para promover la transparencia, desarrolle políticas de anticorrupción y realice investigaciones sobre casos que afecten la participación ciudadana, el interés público o generen corrupción. Esta Institución constitucional es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS).

A continuación se desarrollará la definición de democracia representativa y democracia participativa, para así llegar a establecer los nuevos mecanismos de participación directa instauradas en la Constitución ecuatoriana del 2008 y, por último, se tratará el tema de la Cuarta Función del Estado, la que da origen al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

1.1. La democracia

La democracia es una forma de gobierno, en el cual el poder no radica en una sola persona o en una minoría, sino más bien es ejercido entre todos los ciudadanos (Pérez, 2008). Como también el autor Barberis nos dice: "Democracia, como es sabido, significa gobierno del pueblo. Tomado en sentido genérico, el término indica hoy el valor de la participación de todos en las decisiones que afectan a todos" (2008, p. 51). Por lo tanto, la concepción genérica de democracia es el autogobierno del pueblo por medio de mecanismos de participación.

La democracia no se refiere solo a un procedimiento o a un conjunto de reglas que faciliten y garanticen que un pueblo pueda elegir a sus representantes, sino que también debe ejercerse directamente a través de las formas de organización de la sociedad (asociación de cualquier tipo de personas con el fin de satisfacer sus necesidades) y a través de las organizaciones políticas (Ruiz, 2008).

La finalidad de la democracia es tratar “de garantizar a todos los ciudadanos, sin discriminación alguna, la participación libre y activa en la vida pública, la elección de los gobernantes y el control efectivo del poder político” (Aparicio, 2012, p. 148). Por lo tanto, se podría decir que el elemento fundamental y un principio básico de la democracia es la igualdad ciudadana, y es en la Constitución en donde se debe indicar los mecanismos adecuados por los cuales es posible que la democracia sea plasmada en la realidad.

La forma de expresión de la democracia es a través de la participación popular, y esta puede ser de dos formas: participación a través de representantes (democracia representativa) o participación directa (democracia directa) de los ciudadanos.

1.2. Democracia representativa

Las sociedades contemporáneas son de naturaleza representativas, ya que son caracterizadas por tener un gran número de habitantes, además por la “complejidad de su división del trabajo y por la inclusión, en términos de ciudadanía política, de toda la población desde una determinada edad” (Pachano, 2010, p. 7), por lo que, resultaba un tanto difícil que todos los ciudadanos participen en los asuntos políticos, lo que conlleva a nombrar por decisión mayoritaria del pueblo a un cierto número de representantes para que tomen las decisiones. Como también concuerda el autor Barberis al indicar: “La democracia representativa, por el contrario, es típica del Estado moderno, cuyas amplias dimensiones territoriales hacen imposible la participación directa de los ciudadanos” (2008, p. 52).

Es decir, la democracia representativa es cuando los ciudadanos, ejerciendo su derecho al voto, eligen a un grupo de personas para que los representen en los asuntos políticos del Estado, siendo este único grupo de personas quienes hablan y actúan en nombre del pueblo, es decir, la democracia representativa se manifiesta a través del derecho a votar y a ser elegido. Así:

“La representación debe ser entendida como el hecho de que una persona actúa en lugar de otra que por diversas razones no puede hacerlo directamente, ya sea por la complejidad de la sociedad, por la necesidad de cada persona de atender a sus asuntos personales, por la especialización de la administración o por otras razones” (Pachano, 2010, p. 9).

Por tanto, se vuelve fundamental que los ciudadanos expresen su voluntad y elijan a sus representantes por medio de un proceso ya establecido en la Constitución, es decir, por medio del proceso electoral, que genera un vínculo entre representado y representante.

1.3. Democracia directa

“La democracia directa es aquella en la cual el pueblo, sin necesidad de representantes, se reúne periódicamente para decidir los asuntos de Estado o para conformar su ordenamiento jurídico” (Oyarte, 2014, p. 236). En una democracia directa el ciudadano es el protagonista principal en la toma de decisiones, sin tener la necesidad de otorgar un mandato a representantes.

Sin embargo, muchos doctrinarios concuerdan que en las sociedades contemporáneas esta forma de expresión de la democracia resulta un tanto complicada debido al problema demográfico, ya que, resultaría costosa y complicada la movilización permanente de los ciudadanos para conformar reuniones, debates o asambleas. Por otro lado, tenemos el nivel de complejidad de los asuntos a tratar, ya que muchos de ellos necesitan de personas especializadas y conocedoras del tema (Aparicio, 2012).

Sin embargo, en la Constitución del 2008 se ha implementado algunas formas o mecanismos para que los ciudadanos puedan ejercer este tipo de democracia directa, como por ejemplo: la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa popular normativa, entre otras.

1.3.1. Mecanismos de democracia directa en la toma de decisiones dentro del modelo constitucional actual

“La Constitución del 2008 profundiza y amplía la participación de la sociedad civil en la política del Ecuador con el propósito de hacer realidad la democracia participativa” (Trujillo, 2009, p.32). Así, el artículo 1 inciso 2 de la Constitución ecuatoriana vigente establece que: “La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art.1).

Si se vuelve a leer detenidamente el artículo 1 de la Constitución, se puede llegar a la conclusión de que tanto la democracia representativa (órganos del poder público) como la democracia directa se encuentran en el mismo nivel, es decir ninguna de las dos formas de democracia tiene mayor peso a la hora de tomar una decisión.

Un nuevo aspecto importante en la Constitución de 2008, es la inclusión de los derechos de participación en el Título II, Capítulo Quinto. En el artículo 61 enumera los siguientes derechos:

1. Elegir y ser elegidos: Es evidente que estamos hablando de una participación representativa, en donde los ciudadanos de una forma igualitaria, directa y secreta votan para elegir a sus representantes, a quienes les otorgan un mandato.
2. Participar en los asuntos de interés público: Si se revisa el artículo 95 de la Constitución, se lee: “La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de

los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria” (2008), es decir, se reafirma el derecho a participar en asuntos de interés público y nos da el mecanismo o procedimientos para ejercerlo, sea a través de la democracia representativa o por medio de democracia directa. La opinión de Juan Pablo Morales (2008) respecto a la inclusión del artículo 95 en la Constitución del 2008 es la siguiente: “Este artículo, realmente, da un giro importante a la concepción de la participación en los textos constitucionales ecuatorianos, pues abre la puerta a una nueva forma de entender el ‘tomar parte’ de las personas en el quehacer público” (p. 161).

3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa: Es decir, los ciudadanos pueden proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas.
4. Ser consultados: La Constitución ecuatoriana establece varios preceptos en donde el pueblo tiene derecho a ser consultado, por ejemplo: se otorga el derecho a las niñas, niños y adolescentes a la participación social y a ser consultados en los asuntos que les afecten (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 45). En el artículo 57 nos habla sobre los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, en el numeral 7 se establece el derecho a la consulta previa, libre e informada a las pueblos indígenas sobre asuntos de explotación y exploración en las tierras en donde se asientan; además, en el mismo artículo 57 numeral 17 establece que los pueblos indígenas deben ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que afecte cualquier derecho colectivo (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 57). En el artículo 398 se manifiesta que en cuanto a lo concerniente a una decisión estatal que pueda afectar al ambiente, las comunidades indígenas potencialmente afectadas tienen el derecho a ser consultadas, sin que esta consulta sea de carácter vinculante para la toma de decisiones (Pachano, 2010). Por otro lado, en el artículo 104 se

establece dos formas de consulta, la una es el derecho de los ciudadanos a ser consultados y la otra forma es el derecho de los ciudadanos para promover y convocar a consulta popular sobre cualquier asunto.

5. Fiscalizar los actos del poder público: Esta forma de participación se reafirma en varios artículos de la Constitución, por ejemplo en el artículo 85 numeral 3 se dice: “En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades” (Constitución de la República del Ecuador, 2008). Lo mismo se puede decir del artículo 95 que establece lo siguiente:

“Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art.95).

Y, por último, se reafirma este derecho en el artículo 96 que manda:

“Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 96).

Por lo que, no cabe duda de que se establece una gran importancia a las formas de participación directa y control en la Constitución del Ecuador vigente.

6. Revocar el mandato que haya conferido a las autoridades de elección popular: “constituye también una forma de control social de las autoridades elegidas por el voto popular” (Pachano, 2010, p. 24), con este derecho se puede revocar a cualquier autoridad de elección popular, incluyendo al Presidente de la República, además, en la Constitución no se establece causales para que una autoridad pública sea revocada de su poder, solo basta tener el respaldo por un número no inferior al 10% de las personas inscritas en el registro electoral correspondiente, y para el caso de revocatoria del Presidente de la Republica se necesita del respaldo del 15% de las personas inscritas en el registro electoral. Sin embargo, en el artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana sí se indica causales para revocar el mandato a las autoridades de elección popular, tales como: incumplimiento de su plan de trabajo, incumplimiento de las disposiciones legales relativas a la participación ciudadana e incumplimiento de las funciones y obligaciones establecidas en la Constitución.

7. Fundar organizaciones políticas: Son los partidos y movimientos políticos que constituyen expresiones de la pluralidad política del pueblo, deben estar registrados en el Consejo Nacional Electoral.

En forma de síntesis de lo anteriormente dicho se puede visualizar la Tabla 1, en donde se especifican los derechos de participación incluidos en la Constitución actual:

Tabla 1. Derechos de participación en la Constitución del 2008

Democracia Representativa	Democracia directa
<ul style="list-style-type: none"> • Elegir y ser elegidos (derecho al voto). • Fundar organizaciones políticas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Participar en los asuntos de interés público. • Presentar proyectos de iniciativa popular normativa. • Ser consultados. • Fiscalizar los actos del poder público. • Revocar el mandato.

Adaptado de (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 61).

Además, en el Título IV, Capítulo I, Sección 4ª de la Constitución del Ecuador se encuentran específicamente lo referente a la democracia directa, en donde se prevé los siguientes mecanismos:

1. La iniciativa popular normativa: Como se explicó anteriormente, a través de este mecanismo se puede proponer la creación (proyectos de ley), reforma o derogatoria de normas jurídicas, contando con el respaldo del cero punto veinte y cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente.

Es importante señalar que la ciudadanía también puede tener la iniciativa de reformar la Constitución, conforme a los artículos 441 y 442 de la Carta Magna. Necesitando un respaldo de al menos el ocho por ciento de las personas en el registro electoral para el caso de solicitar una enmienda de uno o varios artículos de la Constitución. Y para el caso de reforma parcial de la Constitución a solicitud de la ciudadanía se necesita del respaldo de al menos el uno por ciento de las personas inscritas en el registro electoral.

2. La consulta popular: Que puede ser de dos clases: nacional y seccional. Y que a su vez puede ser solicitada por una autoridad pública (Presidente de la República o la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados) o por iniciativa ciudadana, y

3. La revocatoria de mandato:

Para concluir, se realizará la comparación de los mecanismos de democracia directa establecidos en la Constitución de 1998 y en la Constitución del 2008:

Tabla 2. Comparación de mecanismos de democracia directa en la Constitución de 1998 y en la Constitución del 2008

CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR DE 1998	CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR DE 2008
<p>No hace referencia a la participación directa como principio fundamental de la Constitución.</p> <p>“La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es la base de la autoridad, que ejerce a través de los órganos del poder público y de los medios democráticos previstos en esta Constitución” (Constitución, 1998, Art. 1 inciso 2).</p>	<p>Incluye a la participación directa como principio fundamental y como una forma de ejercer la soberanía popular.</p> <p>“La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución” (Constitución, 2008, Art. 1 inciso 2).</p>
<p>No existió una sección específica denominada derechos de participación, sin embargo, dentro de la clasificación de los derechos políticos sí se indicaban también derechos de participación directa.</p>	<p>Se enumera taxativamente los derechos de participación en el Capítulo V de la Constitución.</p>
<p>Como principal mecanismo de democracia: es la democracia representativa.</p> <p>Título IV: Participación Democrática, se realiza hincapié a las elecciones (sus procedimientos y requisitos).</p>	<p>Como principal mecanismo de democracia: se acoge tanto a la democracia representativa como a la democracia directa. Se desarrolla una sección completa de democracia directa.</p>
<p>Convocatoria a consulta popular en los siguientes casos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presidente: reformar la Constitución y cuestiones de trascendental importancia. • Organismos del régimen seccional: tres cuartas partes de los integrantes. • Ciudadanos: <i>Carácter nacional:</i> se requiere el respaldo del 8% del padrón electoral nacional. Por medio de este mecanismo no se puede solicitar reformas constitucionales. <i>Carácter seccional:</i> se requiere del 20% del número de empadronados. 	<p>Convocatoria a consulta popular en los siguientes casos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presidente: asuntos que estime convenientes. • Gobiernos autónomos descentralizados: tres cuartas partes de los integrantes. • Ciudadanos: <i>Carácter nacional:</i> el petitorio contará con el respaldo del 5% de personas inscritas en el registro electoral. <i>Carácter seccional:</i> se requiere del 10% del número de empadronados. <i>Solicitada por ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior.</i> <p>Los gobiernos autónomos descentralizados y los ciudadanos</p>

	no podrán proponer consulta popular en asuntos relativos a tributos o a la organización político administrativa del país.
<p>Revocatoria de mandato:</p> <ul style="list-style-type: none"> • No se podía pedir la revocatoria de mandato del Presidente de la Republica, solo de alcaldes, prefectos y diputados de su elección. • Causas: Actos de corrupción. Incumplimiento injustificado de su plan de trabajo. • Se requiere del 30% de los empadronados en la respectiva circunscripción territorial. 	<p>Revocatoria de mandato:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Autoridades de elección popular, es decir incluye al Presidente de la República y Asambleístas. • No se establece causas. • Se requiere del 10% de personas inscritas en el registro electoral correspondiente. Para el caso de revocatoria de mandato del Presidente de la Republica se requiere el respaldo del 15% de inscritos en el registro electoral.
<p>Iniciativa Popular:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proyectos de ley: se requiere de la cuarta parte del uno por ciento de aquellas inscritas en el padrón electoral. 	<p>Iniciativa Popular:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proyectos de ley: con el respaldo del cero punto veinte y cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente.
No hay el derecho a la resistencia.	Establece el derecho a la resistencia.
No hay la silla vacía.	Silla vacía.

Adaptado de (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 1, 61, 98, 103, 104, 105), (Constitución de la República del Ecuador, 1998, art. 1, 26, 98, 103, 104, 109, 110).

Por lo tanto, como se puede visualizar en el cuadro comparativo, en la Constitución del Ecuador de 1998 no se establecía como principio fundamental la democracia directa. Sin embargo, en la misma ya se instituían algunos mecanismos de democracia directa, como bien dice Noguera:

“Una primera consagración jurídica de los fundamentos de un modelo de democracia superador del modelo liberal burgués basado en la ‘representación’ y la ‘tripartición de poderes’, tuvo lugar en Ecuador con la Constitución de 1998. Esta Constitución reconoció ya mecanismos no sólo de la ‘democracia representativa’, sino también muchos de los llamados mecanismos de la ‘democracia participativa’” (2008, p. 134).

En la Constitución del 2008 se llegó a profundizar y mejorar los mecanismos de democracia directa, por ejemplo se redujo el número de firmas de respaldo para el ejercicio de estos mecanismos, y se incluye el derecho a la resistencia, la silla vacía, entre otros. Aunque vale decir, que el simple cambio normativo no garantiza de por sí un cambio de la realidad social que nos garantice una democracia directa.

1.4. Función de Transparencia y Control Social

“El diseño de la parte orgánica de la Constitución se complementa con la instauración de dos niveles institucionales que se sobreponen a las estructuras del sistema político vigente desde 1978” (Echeverría, 2009, p. 17), la de Transparencia y Control Social y la Electoral. Rompiendo de esta manera la figura tradicional de la tripartición de poderes (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial). “De esta manera, se construye un nuevo y más amplio sistema constitucional de distribución del poder y se evita la excesiva concentración del mismo” (Ruiz, 2008, p. 202), en teoría.

Como supuesta manera de materializar o exteriorizar los preceptos constitucionales sobre la participación directa, es decir, como medio para que los ciudadanos puedan ejercer y conocer los mecanismos de democracia directa se creó el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, que junto a la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las Superintendencias forman la Cuarta Función del Estado, la Función de Transparencia y Control Social.

La Función de Transparencia y Control Social, como su nombre mismo lo indica se encarga básicamente del control de entidades estatales, para que éstas realicen su trabajo de una manera responsable, transparente y equitativa; así como también se encarga de incentivar la participación ciudadana y la lucha contra la corrupción (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 204).

Los representantes de las entidades que forman parte de la Función de Transparencia y Control Social tienen el periodo de cinco años para ejecutar sus funciones, son elegidos mediante concurso público de oposición y méritos con postulación, veeduría e impugnación ciudadana. La Función de Transparencia y Control Social tiene una coordinación y una presidencia (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 205).

Las atribuciones del Comité de Coordinación son las siguientes:

- “1. Formular políticas públicas de transparencia, control, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana y prevención y lucha contra la corrupción.
2. Coordinar el plan de acción de las entidades de la Función, sin afectar su autonomía.
3. Articular la formulación del plan nacional de lucha contra la corrupción.
4. Presentar a la Asamblea Nacional propuestas de reformas legales en el ámbito de sus competencias.
4. Informar anualmente a la Asamblea Nacional de las actividades relativas al cumplimiento de sus funciones, o cuando ésta lo requiera” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 206).

Por tanto, la Función de Transparencia y Control Social tiene una gran responsabilidad, ya que, además que cuenta con la confianza del pueblo ecuatoriano, también se le confirió atribuciones sumamente importantes y del resultado de su cumplimiento se busca complementar y mejorar el sistema democrático del Ecuador.

2. EL CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL

La principal Institución que forma parte de la Función de Transparencia y Control Social es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). Por lo que, en este capítulo se desarrollaran los hechos históricos de su creación, sus deberes y atribuciones, las funciones y estructura de la Secretaria Técnica de Participación Ciudadana y de la Secretaria Técnica de Transparencia y Lucha contra la Corrupción.

2.1. Hechos históricos de su creación

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) tiene su origen con el supuesto rompimiento de la figura tradicional de la tripartición de poderes, creando un cuarto poder del Estado, que es la Función de Transparencia y Control Social, es así, que el artículo 204 inciso 3 de la Constitución, establece:

“Art. 204.- 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” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 204).

El máximo órgano de la Función de Transparencia y Control Social es el CPCCS, por tanto, se va a analizar el nacimiento de esta Función y de su máximo órgano en el Ecuador, tomando como punto de partida los debates de la Asamblea Nacional Constituyente de 2008.

La Asamblea Nacional Constituyente se instaló, en Montecristi-Manabí, el 30 de noviembre de 2007 hasta el 24 de julio de 2008; la que se encontraba dividida en 10 mesas, entre las cuales se encontraba la mesa de Organización,

Participación Social y Ciudadana y Sistemas de Participación, donde se debatió a profundidad sobre la participación ciudadana y, más específicamente, sobre la nueva organización de las funciones del Estado (Solano, 2015). “La Asamblea Constituyente tenía como fundamento y objetivo la refundación del país. Buscaba la ruptura con ese viejo Estado, y, de esta forma, construir el Estado Constitucional de Derechos y Justicia, que permita cambiar la forma de entender los procesos de participación y la democracia” (Solano, 2015, p. 55). Según consta en el Acta No. 70 de la Asamblea Constituyente, el día 27 de Junio del 2008 se instala la sesión 70, y como uno de los puntos del orden día se discutió la creación de la Función de Transparencia y Control Social. En la primera parte, el constituyente pretende hacer una justificación de la creación de esta nueva función del Estado con el argumento siguiente:

“El funcionamiento de los órganos de control en Ecuador ha respondido a esfuerzos aislados, acciones unilaterales y hasta conflictos interinstitucionales o internormativos que han debilitado la gestión y el cumplimiento de las funciones de dichos órganos, lo cual ha provocado serios obstáculos, para el adecuado funcionamiento de la institucionalidad estatal. Las dinámicas de participación ciudadana en materia de veeduría y control social se han articulado alrededor de repertorios pasivos que carecieron de un real protagonismo para la toma de decisiones frente al desempeño de las instituciones estatales. Igualmente, la formulación de radios de acción participativos desde la ciudadanía para el combate a la corrupción se han caracterizado por ser frágiles y endebles frente a la institucionalidad del Estado” (Asamblea Nacional Constituyente, 2008, Acta No. 070, p. 5).

En esta parte se puede resaltar, que se trata de justificar la creación de la Cuarta Función del Estado, tomando como ejemplo experiencias pasadas, es decir, que los órganos de control en el Ecuador no han sido fortalecidos y que por lo tanto, no ha habido mayor control institucional en el Estado. Por otro lado, se realiza la afirmación de que el ciudadano solo ha realizado un papel

pasivo en la toma de decisiones. Y por último, se menciona que los mecanismos que los ciudadanos han tenido para denunciar o combatir actos de corrupción de funcionarios públicos han sido nulos y frágiles, y que además, no se ha evidenciado la transparencia de las instituciones del Estado por medio de rendición de cuentas.

Por otro lado, brevemente se hace énfasis al cuestionamiento que realizan los constituyentes sobre el funcionamiento de la tripartición de poderes, los mismos que lo indican de la siguiente manera:

“La estructura actual de las tres funciones del Estado no ha logrado incentivar plenamente los mecanismos de participación social en el andamiaje del régimen democrático, más aun considerando que los patrones funcionales de los entes estatales desactivan los segmentos creativos y propositivos de la ciudadanía. Existen, asimismo, bloqueos institucionales y normativos que propician la discrecionalidad y la corrupción en la institucionalidad pública, configurando sistemas cerrados de funcionamiento de las instituciones que no permiten la rendición de cuentas. En definitiva, los órganos de control han carecido de una política de Estado contra la corrupción y la impunidad que les conlleve responder sobre sus actuaciones frente a los niveles de funcionamiento de las instituciones del Estado” (Asamblea Nacional Constituyente, 2008, Acta No. 070, p. 6).

En esta parte, el constituyente trata de probar que la falta o la nula participación ciudadana se debe a la forma de organización de las Funciones del Estado, ya que si bien existe la Función Legislativa, Ejecutiva y Judicial, éstas no han propiciado, incentivado y facilitado para que los ciudadanos desarrollen la capacidad de participar en asuntos de interés estatal, desactivando el interés del ciudadano de involucrarse en asuntos de esta índole. Por último, se afirma que el control institucional no se ha efectuado correctamente en el Ecuador, ya que, las instituciones estatales no han permitido que otras personas les

cuestionen o les soliciten rendición de cuentas, creando un sistema de control cerrado, en donde, los actos de corrupción quedaron impunes (Solano, 2015).

De todo lo antes analizado y citado, se puede decir que el fin último de los constituyentes era crear una Función que tenga la facultad y el deber específico de incentivar la participación ciudadana, con la capacidad y el poder de control institucional tratando así de evitar actos de corrupción y abuso de funcionarios o instituciones públicas. Y por tanto, para que todos estos preceptos se materialicen, se pretendió crear al Consejo de Participación Ciudadana como órgano principal de la Cuarta Función del Estado, es decir, como supuesta expresión del querer ciudadano, recogéndolo así:

“En esta perspectiva, también es necesario diseñar una instancia de coordinación, en la Función de Transparencia y Control Social que promueva y facilite los canales de cooperación y trabajo conjunto entre los órganos de control justamente para superar esas lógicas fragmentadas de funcionamiento de tales órganos. Creemos necesario crear como uno de estos órganos, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que tenga como atribuciones centrales dos grandes ámbitos, por un lado, la promoción de la participación ciudadana y sus diversas capacidades de expresión y, por otro, la implantación de acciones eficaces y contundentes para la lucha contra la corrupción y el fomento de la transparencia en el Estado y la sociedad. Con respecto al primer ámbito, el Estado, mediante el Consejo, coadyuva la formación ciudadana y el ejercicio activo del derecho a la participación ciudadana, estimulando también el desarrollo de procesos públicos de debate y deliberación” (Asamblea Nacional Constituyente, 2008, Acta No. 070, p.7).

Por tanto, el CPCCS vendría a tener un rol protagónico en la participación ciudadana, desplazando una vez más a un rol pasivo a los ciudadanos. Sin lugar a dudas, el objetivo del constituyente era una vez más dejar en manos del

Estado la participación ciudadana, más que en la propia ciudadanía (Noguera, 2015).

Para continuar con este análisis, se cita lo dicho por los constituyentes respecto a la Comisión de Control Cívico de la Corrupción:

“Cabe indicar que la Constitución del 98 al crear la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, lo hizo con perjudiciales restricciones cuando estableció que ‘cuando la Comisión haya finalizado sus investigaciones y encontrado indicios de responsabilidad, pondrá sus conclusiones en conocimiento del Ministerio Público y de la Contraloría General del Estado’, esto originó que tenga como limitación el no poder impulsar las causas legales correspondientes y actuar como parte procesal contra los funcionarios implicados en actos de corrupción, a diferencia de aquello, la Secretaria Nacional Anticorrupción fue creada provista de estas últimas competencias fortaleciendo las atribuciones más decisivas y determinantes en el combate a la corrupción en un órgano el estado. Por tal motivo, hemos visto oportuno retomar las funciones de ambas instituciones y compatibilizarlas como las funciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en el ámbito de la lucha contra la corrupción, con ello, el crecimiento de la corrupción y la agudización de la impunidad en el país recibirán respuestas institucionales claras y firmes que superen las visiones planteadas en la actual Constitución” (Asamblea Nacional Constituyente, 2008, Acta No. 070, pp. 7-8).

Como se ha demostrado a lo largo de este ensayo, en la Constitución del Ecuador de 1998 ya se había instaurado mecanismos de democracia directa y existía además la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, la que se encargaba y recogía denuncias de corrupción, sin embargo, está poseía limitaciones para el ejercicio de sus funciones. Este es el discurso para la creación del CPCCS, ya que, con este órgano se garantizaría la actuación

como parte procesal en una acción legal, de tal forma de acabar con la impunidad.

Para concluir, se debe analizar lo que se dijo en el informe de minoría, de la mesa número dos en la Asamblea Constituyente. Se trató de crear un órgano denominado “La Contraloría Social”, un órgano completamente independiente del Estado y con amplias facultades para incentivar la participación ciudadana, sin la necesidad de crear una nueva Función del Estado. En cuanto al control, se explica, que se puede exteriorizar de diferentes formas jurídicas:

- “1. Control político: el que ejerce el Congreso sobre el Gobierno.
2. Control administrativo: el que ejerce la Contraloría General del Estado.
3. Control de legalidad: el que desarrolla la Procuraduría General del Estado sobre la actividad de la Administración Pública.
4. Control de constitucionalidad: el que desarrolla el órgano contralor de la constitucionalidad, que en el Ecuador, es el Tribunal Constitucionalidad.
5. Control judicial: el que ejerce la función jurisdiccional sobre la actividad del gobierno y la administración” (Asamblea Nacional Constituyente, 2008, Acta No. 70, p. 20).

Por lo tanto, es importante finalizar diciendo que realmente fue un gran avance para el Ecuador crear una Constitución en donde se fortalezca la democracia directa de los ciudadanos, Constitución que crea un nuevo órgano que es parte del nuevo esquema institucional del Estado y que tiene como fin el complementar a la participación representativa creando otras maneras de participación; sin embargo, no fue la forma ni el medio adecuado para

garantizar el derecho a la democracia directa, ya que, la participación se ve desvirtuada por el mismo Estado al forjarla desde una misma institución estatal.

2.2. Deberes y atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

Constitucionalmente, al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social se le asignan doce deberes y atribuciones (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 208), de las cuales, para este estudio son importantes, la primera y cuarta función debido a su importancia y al centrar la esencia de la Institución.

La primera función del CPCCS establecida en la Constitución indica lo siguiente: “1. Promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 208). Se puede notar claramente que en esta primera función se recogen los principales argumentos del porque fue creada esta Institución, es decir, se pretende que desde una instancia estatal se incentive y promueva la participación ciudadana y la lucha contra la corrupción.

El concepto de participación debe ser visto desde una perspectiva de un derecho humano fundamental, ya que es un derecho recogido en los principales cuerpos legales internacionales. Así por ejemplo en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se establece: “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos” (1948). En el Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se indica que todos los ciudadanos sin limitación alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole gozan de los siguientes derechos:

“a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país” (1976).

Además, en el artículo 23 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, recoge los mismos derechos del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Sin lugar a dudas, una correcta e independiente participación directa de los ciudadanos es fundamental para el ejercicio pleno de la democracia. La participación directa debe ser permanente, ética, responsable y sobre todo debe ser autónoma, es decir, libre de presión alguna por parte de un Gobierno de turno. Es por ello fundamental que la participación de los ciudadanos esté orientada a los siguientes principios: “igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 95).

“Una de las principales razones para promover la democracia participativa es la posibilidad que ésta le otorga al ciudadano para participar en decisiones que desarrollen una economía social justa que promueva ambientes de cooperación” (Gutiérrez, 2015, p. 8), brinda una mayor posibilidad de dar voz al ciudadano frente a sus representantes que muchas veces no cumplen su mandato. Una democracia participativa auténtica no busca centralizar la participación en una Institución de Estado, los ciudadanos deben ser tratados como responsables, quieren compartir, participar y decidir.

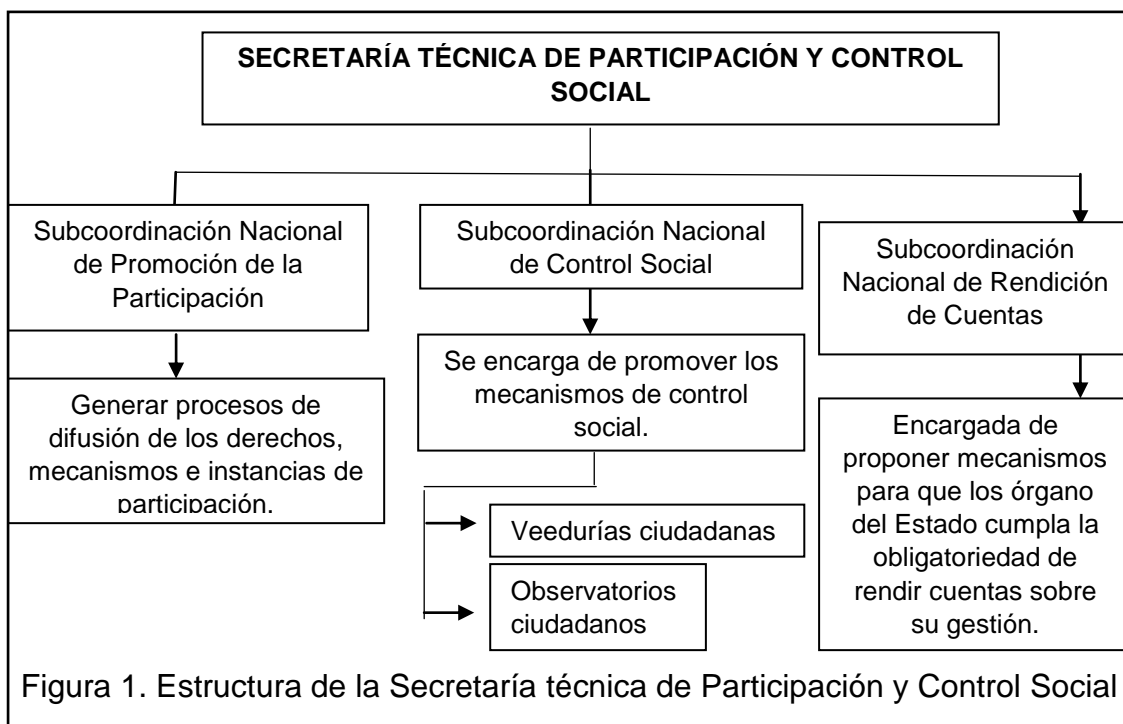
Por otro lado, el CPCCS tiene el deber de luchar contra la corrupción, es decir, fomentar la transparencia de los funcionarios e instituciones públicas; y, para ello, la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

le asigna varias atribuciones, por ejemplo, suscitar políticas institucionales sobre la transparencia de la gestión de los asuntos públicos, lograr que los ciudadanos tengan acceso a la información pública sin traba alguna, requerir que las instituciones del sector público tengan la obligación de atender a los pedidos o denuncias procedentes de la ciudadanía sobre actos de corrupción, emitir informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad, actuar como parte procesal, entre otras (LOCPCCS, 2009, art. 13).

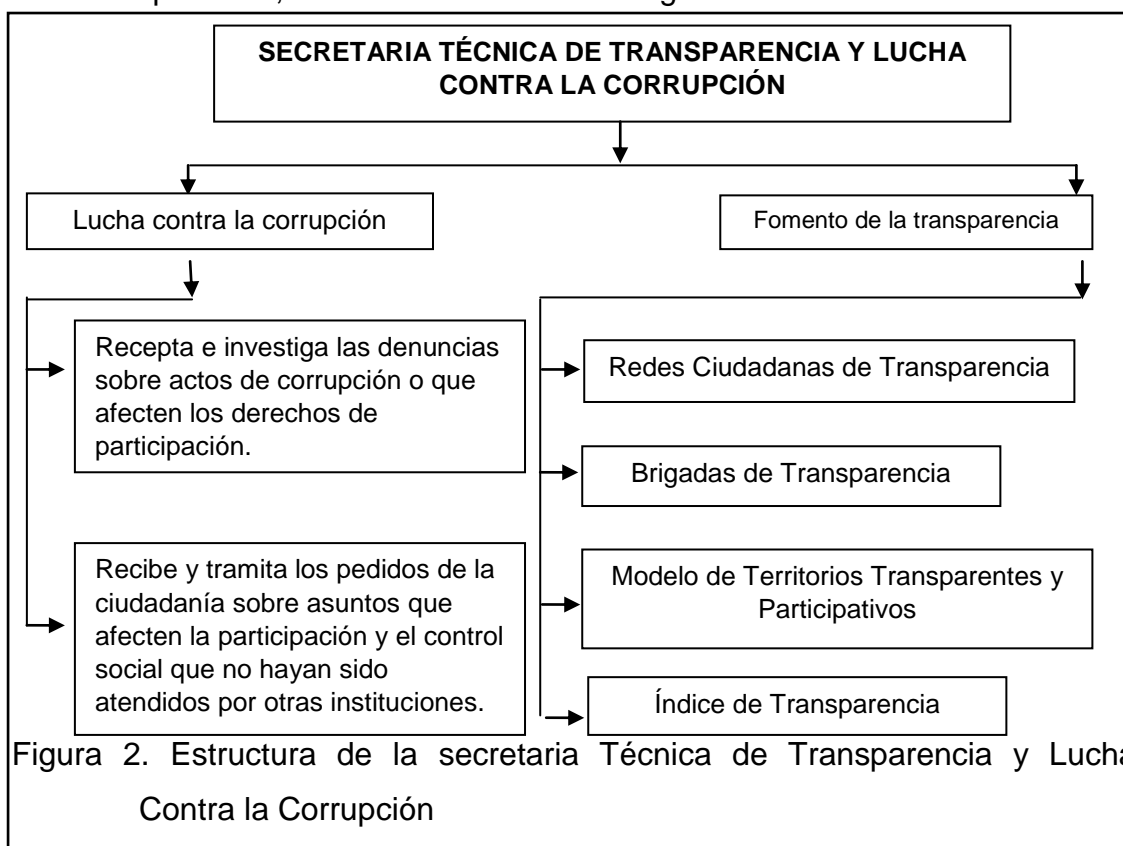
Además, la ciudadanía puede presentar denuncias sobre actos de corrupción en el CPCCS, el que tiene el deber de receptor, calificar, aceptar a trámite, e investigar de haber mérito suficiente, dichas denuncias. En el tercer capítulo analizaremos si estas dos funciones efectivamente han sido cumplidas por el CPCCS.

2.3. Estructura y funciones de la Secretaría Técnica de Participación Ciudadana y la de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social está constituido por órganos de gobierno, ejecutores, asesores y de apoyo. La Secretaría Técnica de Participación y Control Social y la Secretaría Técnica de Transparencia y Lucha contra la Corrupción forman parte de los órganos ejecutores. La Secretaría Técnica de Participación y Control Social está integrada como se describe en la Figura 1:



La Secretaría Técnica de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción tiene dos funciones perfectamente definidas: la lucha contra la corrupción y fomento de la transparencia, como se visualiza en la Figura 2.



La función de lucha contra la corrupción de la Secretaría Técnica de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción se materializa con las denuncias presentadas por los ciudadanos en forma verbal o escrita, por medio de correo electrónico o presentando directamente en el CPCCS.

Además, como se observa en la Figura 2, la Secretaría Técnica de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción tiene como función el fomento de la transparencia y para cumplir con esta atribución tiene definido cuatro mecanismos: 1. Las Redes Ciudadanas de Transparencia que son un conjunto de personas voluntarias que se reúnen para luchar contra la corrupción y promover la transparencia. 2. Las Brigadas de Transparencia que buscan promover la transparencia en los servicios públicos. 3. Los Modelo de Territorios Transparentes y Participativos que son proyectos de fortalecimiento de capacidades dirigido a los Municipios. Por último, el Índice de Transparencia que es un instrumento de medición de la transparencia, que para ello se considera el acceso a la información que deben facilitar las Instituciones Públicas.

3. EJERCICIO Y DESEMPEÑO DE LAS DOS FUNCIONES DEL CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL: INCENTIVO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social se le otorga funciones constitucionalmente importantes, se creó este órgano con el fin de complementar a la democracia representativa, una democracia que hasta el año 2008 se creía que la ejercía el pueblo, en vista que el pueblo es quien elige a sus representantes mediante votación popular y secreta, además de obligatoria. Es por esto, que se crea el CPCCS, con el fin de implementar una democracia más participativa, en la cual el pueblo pueda hablar por sí solo, otorgándole varias funciones que ya fueron analizadas anteriormente en el presente trabajo, es así que en este título corresponde analizar si aquellas funciones son efectivamente cumplidas y aplicadas a la realidad.

3.1. Fomento e incentivo a la participación ciudadana

En el año 2008 llegó una nueva propuesta de gobierno, con una agenda que convenció a la sociedad ecuatoriana, que se iniciaba con una nueva Constitución, la que cambió la estructura del Estado y sus instituciones, donde se fortalecieron algunas, se crearon otras, otras desaparecieron y otras cambiaron.

En este contexto se crea la Función de Transparencia y Control Social, la que está integrada, entre otras instituciones por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, el que tiene que promover, como su nombre lo indica, la participación ciudadana. Pero esta participación poco o nada se realiza, en vista que no existen proyectos o programas para que la ciudadanía participe abierta y eficazmente, puesto que, una participación no es solo escuchar para luego tomar las decisiones que se encuentran determinadas de antemano desde el gobierno central, muchas veces sobre la base de la idea

partidista, que se vuelve inflexible. “En otras palabras, el pueblo opina, el representante decide” (Aguilar, 2009, p. 95).

Existe un aspecto que se debe comprender en el contexto de la nueva organización de poder del Estado implementado a raíz de la nueva Constitución, y que se dio a conocer como el poder radicado en el pueblo y se difundió la idea que el pueblo es el soberano, lo cual no es una idea propia del Ecuador sino que es la tendencia de un modelo latinoamericano, tal como lo sostiene la doctrina, cuando asegura que:

“El primer rasgo relevante del nuevo paradigma constitucional latinoamericano es el reemplazo del esquema de democracia inorgánica propia de la tradición clásica liberal, por un modelo de democracia participativa que sin renunciar a los instrumentos de participación propios de la democracia representativa, los complementa y los profundiza con mecanismos de democracia directa; entendiendo por democracia directa aquel sistema político donde el ciudadano contribuye directamente en la adopción de las decisiones políticas que se toman en la sociedad, sin que exista la mediación de ningún otro agente” (Montaña, 2012, p. 54).

De esta cita se desprenden varios aspectos que merecen ser tratados. Entre ellos, se refiere a un nuevo paradigma constitucional, como se sabe, la Constitución ecuatoriana se encuentra dentro del llamado sistema o corriente neoconstitucionalista, donde la Constitución vuelve a ser la principal norma jurídica de aplicación obligatoria. Se deja atrás la tendencia de la tradición clásica de democracia, que la tratadista Montaña la califica como inorgánica, pasando a la democracia representativa, la misma que se complementa al tipo de democracia que se la denomina directa.

Dentro de la democracia directa es donde los ciudadanos, supuestamente, forman parte de las decisiones del gobierno, y esto se lo consigue mediante un

adecuado trabajado de uno de los principales organismos de la Función de Transparencia y Control Social, que es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, cuya labor en este punto es casi nula, ya que, hasta en los mismos informes de esta misma dependencia gubernamental no se puede evidenciar claramente su labor realizada (Ospina, 2014, pp. 54-102).

La participación de la ciudadanía en la política del Estado no es efectiva ni eficaz, y la poca participación de grupos sociales no es tomada en cuenta, más aún cuando son personas que tratan de expresar sus propuestas contrarias a la posición del partido de gobierno. De tal manera que la participación de grupos antagónicos y con propuestas diferentes y muy interesantes son dejadas de lado (El Universo, 2015, párrafo 3). Lo que se tiene que fortalecer es la democracia multidimensional, lo cual no lo va a lograr el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, porque va en contra de lo que quiere el gobierno para su plan de trabajo. La democracia multidimensional, no es otra cosa que:

“aquella cuyos procesos de representación y participación no se agotan en las instituciones definidas en la Constitución, (elecciones, partidos, asambleas, grupos de interés), sino que se plasman también en asociaciones cívicas, es decir, voluntarias y altruistas” (Giner, 1994, p. 266).

Este es lo que se debe lograr por parte del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, no limitarse a lo que quiere el gobierno sino a lo que quiere la sociedad, en donde las soluciones, propuestas y alternativas vengan de una serie de sectores que pueden ser los mismos partidos y movimientos políticos, las asambleas sociales, comunales, barriales, grupos de interés, asociaciones, entre otras, que conocen las necesidades de cada sector y que procuran siempre el bien común. “En realidad, la participación social no puede ser una función del Estado sino el resultado de la acción consciente y constante de la

gente; la participación social exige, no un aparato burocrático, sino una sociedad civil organizada” (Aguilar, 2009, p. 104).

3.2. Transparencia y Lucha Contra la Corrupción

En lo que se refiere a la transparencia y lucha contra la corrupción, se puede asegurar que desde la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, que lejos de ser una función independiente del Estado, se ha convertido en una dependencia más de la Función Ejecutiva, por ende, la transparencia y el control social también deja mucho que desear, a pesar que la Constitución en el artículo 208, números 2, 4, 5, 7, 9, tienen entre sus deberes, el de establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social, además, la Constitución señala que tiene que coadyuvar a la protección de personas que denuncien actos de corrupción.

Sobre lo anotado, se entendería que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social tiene el deber de proteger a las personas que denuncien actos de corrupción, incluso a los ciudadanos que fueron nombrados por el mismo CPCCS como veedores. Sin embargo, muchos de los miembros de veedurías han sido perseguidos por el Presidente de la República, tal como lo señala la prensa:

“Pablo Chambers y a Gerardo Portillo, veedores en el caso Gran Hermano. El presidente Rafael Correa los acusó en el 2011 de un supuesto perjurio y falso testimonio, cuando afirmaron que conocía de los contratos que tenía Fabricio Correa, hermano del presidente, con el Estado. Víctor Hugo Hidalgo y José Quispe, los otros dos veedores también acusados, fueron encontrados inocentes” (El Comercio, 2014, párrafo 3).

Pero este caso no es el único, existen muchos casos de corrupción que se han denunciado desde los políticos o asambleístas de oposición, así como

activistas y grupos sociales, sindicatos, personas independientes, que no son atendidas por la Asamblea Nacional, en vista de que sus funciones de fiscalización han sido reducidas y la mayoría del gobierno bloquea toda iniciativa de fiscalización. Es aquí donde tiene que actuar el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, pero resulta que éste forma parte o mejor dicho, se encuentra conformado con personas que están cerca del gobierno, por lo que tampoco cumple con esta función.

Por esta razón, se creó por iniciativa popular una Comisión Anticorrupción, la que se encuentra conformada por los señores: Jorge Rodríguez, Ramiro Román, Julio César Trujillo, Isabel Robalino, David Rosero, María Arboleda, Simón Espinosa, Germán Rodas Cháves, Byron Celi, Gustavo Cedeño, Mario Unda, Hernando Morales y Fernando Vega, quienes han denunciado varios actos de corrupción relacionados a la administración pública, y son ahora perseguidos y amenazados con ser procesados por parte del gobierno. Sin embargo, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social no los ha protegido (El Universo, 2015).

La Comisión Anticorrupción ha denunciado actos de corrupción en la contratación de la Central Hidroeléctrica de Manduriacu, cuya contratación se realizó con la empresa Odebrecht, muy criticada en su país de origen, no solo por los sobrepuestos sino por realizar escandalosos actos de corrupción. Sin embargo, una vez más se evidencia que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social no ha investigado actos de tal naturaleza y peor aún ha protegido a las personas que denunciaron estos hechos (El Comercio, 2014).

Otros actos de corrupción denunciados son el sobrepuesto pagado por los terrenos “del Aromo, cerca de Manta, mismo que fue adquirido en 6.7 millones de dólares, en diciembre de 2009, cuando el avalúo catastral del terreno era de 121.275 dólares” (La República, 2016, párrafo 1). Donde se solicitó que se investigue a la entonces Ministra del Ambiente Marcela Aguinaga, quien

también se encuentra involucrada en la compra de los terrenos del ISSFA en Guayaquil. Sobre este caso existen denuncias que tienen como fuente las afirmaciones del Presidente Correa, que señalaba que esos terrenos valen 80 millones de dólares, pero que se los compró en 49 millones y que se tienen que restituir 41 millones, los que fueron deducidos de los aportes que entrega el gobierno al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (La República, 2016).

Esta denuncia de un sobreprecio, que fue pactado entre las partes y pagado por gestión de la Ministra Aguiñaga, tampoco está siendo investigado, obviamente, en contra de los responsables que, de una u otra forma, tienen conexiones con el gobierno.

Como se puede observar, lo relacionado con la transparencia y el control social por parte del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social no se evidencia, sino por el contrario, no existe, no hay protección a las personas que denuncian estos hechos, no existe tareas latentes y palpables del cumplimiento de este tipo de deberes, que son impuestos en forma imperativa por la Constitución, pero que el Estado (entiéndase gobierno) no lo quiere así.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social no tiene resultados positivos en lo que respecta al control social y a las investigaciones de los actos de corrupción por parte del gobierno central, lo cual es un punto negativo y hace innecesaria su existencia. Si se revisa el informe de rendición de cuentas del CPCCS de todo el año 2015 simplemente 81 denuncias han sido investigadas y constan con informe concluyente.

Cabe señalar que esto se ahonda aún más cuando la Contraloría General del estado tiene exámenes especiales con presunciones de responsabilidad, que tampoco han dado resultados, en vistas que no se inician las investigaciones por parte de las entidades respectivas, como la Fiscalía General del Estado.

Durante esta investigación no se ha podido acceder fácilmente a información sobre la participación del CPCCS en la lucha contra la corrupción. Ya que, numerosas veces se acudió a las instalaciones del CPCCS y aún cumplimiento con ciertos formalismos solicitados por los miembros del Consejo, no se ha podido obtener información relevante y concreta. Pero en la informe de rendición de cuentas del año 2015 del CPCCS se pudo encontrar que 37 denuncias han sido investigadas y constan con informe concluyente y 81 denuncias han sido ingresadas y tramitas, sin embargo no se puede evidenciar el número total de denuncias que han sido presentadas y a partir de aquel número se debería establecer cuantas denuncias han sido tramitas, investigadas, archivadas o negadas, tampoco en la página web del CPCCS existe esta información. Por lo que, una vez más se evidencia la falta de claridad en la información proporcionada por el mismo CPCCS. Sin embargo, se podría proponer una acción de acceso a la información pública, la que tiene como objeto garantizar este derecho, es decir, cuando una Institución Pública, como es el caso del CPCCS, haya denegado o haya proporcionado incompleta la información solicitada se puede recurrir a esta garantía jurisdiccional.

3.3. Evaluación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

A lo anteriormente anotado se puede agregar, a manera de evaluación, que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, no es una Institución, organismo, o función independiente, sino que es una dependencia más del gobierno central, que lejos de realizar sus deberes principalmente, se ha convertido en un medio para que el régimen pueda continuar en el poder sin tropiezos que puedan representar en resquebrajamiento.

La llamada meritocracia de que tanto se habló en el gobierno no fue tal, sino por el contrario, fue una forma diferente de reclutar a gente para que ocupe cargos burocráticos al servicio del régimen, tal como lo señalan importantes tratadistas, indicando lo siguiente:

“Digamos que estamos en presencia de la forma premoderna del concurso de merecimientos. Solo que se trata de un mecanismo para reclutar a la burocracia, no para conseguir la participación social. ¿Quién puede imaginar que el reclutamiento de jueces de las cortes superiores de justicia por concurso de méritos es una forma de participación ciudadana? ¿Alguien imagina que la selección de docentes en la universidad ecuatoriana por concurso, puede calificar como forma de participación ciudadana en la universidad? ¿Acaso los aspirantes a policías que debían rendir exámenes para ingresar a la institución califican como formas de ‘participación ciudadana’ en la fuerza pública?” (Ospina, 2014, pp. 149-150).

Como perfectamente señala la cita del tratadista Ospina, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social no realiza participación ciudadana, en otras palabras, no cumple con sus deberes ni con sus atribuciones, puesto que solo se remite a elegir a personas para ocupar cargos públicos, lejos de la llamada participación ciudadana; pero en lo que se refiere a la participación ciudadana esta no existe como tal y peor aún el control social, en vista de que no se investiga y no protege a las personas que denuncian hechos de corrupción.

El tratadista Ospina, partiendo de los Informes del mismo Consejo, resumen su actividad de la siguiente manera:

“Podemos clasificar las actividades del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en tres campos. Primero, la ‘promoción de la participación’ fundamentalmente a través de la difusión de cartillas y la realización de talleres. Segundo, la veeduría de la acción de las instituciones públicas, incluyendo la acción ciudadana frente a la corrupción. Tercero, el nombramiento de autoridades. El primer campo es poco relevante en cuanto a impacto y efectos políticos. Respecto al segundo campo, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

se ha dedicado a tratar de compilar, con éxito relativo, los informes de actividades de las instituciones públicas y a promover las veedurías ciudadanas. No se conoce ninguna investigación impulsada por el Consejo que haya llevado al develamiento de algún acto de corrupción gubernamental, ni tampoco ningún juicio o acción penal contra ningún funcionario público, desde el inicio de las actividades del Consejo en 2009, cuando, años antes, la institución que sirvió de antecedente al Consejo, la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, se había distinguido por varias denuncias e investigaciones de impacto nacional” (Ospina, 2014, p. 151).

Es completamente claro que el CPCCS no cumple ninguno de sus deberes, ni el de participación ciudadana ni tampoco el del control social, que sus tareas son solo para asegurar el acceso a cargos públicos de miembros o personas cercanas al partido de gobierno y no es relevante o esencial en lo referente al mandato que le dio el pueblo ecuatoriano al aprobar la Constitución de la República. De los mismos informes que constan en el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, se desprende su falta en el cumplimiento de sus deberes, puesto que informan que:

“Respecto a las veedurías, hasta enero de 2013, estaban registrados 32 informes de veedurías publicados en la página Web del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. En el informe anual de marzo de 2011 a marzo de 2012 del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social se menciona el trámite de ‘269 solicitudes de veedurías [...] (2.180 veedores) [de un] total de 278 solicitudes de veedurías que ingresaron’. La promoción y apoyo a la realización de veedurías es algo positivo en sí mismo. No disponemos de estadísticas comparativas para saber a ciencia cierta si hay más veedurías en este último período que en períodos anteriores pero daría la impresión que sí es el caso. Los dos casos más publicitados de veedurías fueron los casos de la reestructuración de la justicia presidida por el juez español Baltasar

Garzón, cuyo informe reconoció avances importantes pero también señaló importantes limitaciones especialmente en el concurso para la designación de cinco jueces a la Corte Nacional de Justicia. El segundo caso fue el de la veeduría a los contratos de Fabricio Correa, hermano del presidente, con el Estado. Los resultados de la veeduría fueron impugnados por el Presidente de la República que alegó que no conocía los contratos de su hermano y como resultado se iniciaron juicios en contra de algunos de los veedores, acusados de falso testimonio” (Ospina, 2014, p. 151).

Como se puede ver, existen muchas veedurías, pero no existe participación ciudadana; existen casos de corrupción, pero se deja desprotegidos a sus veedores para que el gobierno los pueda procesar y hacer pagar penas económicas y privativas de la libertad, lo cual es sumamente grave, en vista que, ni siquiera sus propios veedores podrán hacer un trabajo imparcial, objetivo y verdadero, más bien, se obstaculiza su labor. El CPCCS “es parte del Estado y se va a poner del lado del Estado siempre” (Ospina, 2012, p. 13), por lo tanto, jamás se debió institucionalizar la participación. Una institución que pertenece y depende del Estado siempre va a tener que rendir cuentas frente a un Gobierno de turno, perdiendo así, total imparcialidad a la hora de denunciar actos de corrupción de funcionarios o instituciones públicas.

CONCLUSIONES

Una democracia representativa no es más que el derecho de los ciudadanos a votar y ser elegidos, mientras que una democracia participativa brinda la posibilidad a que los ciudadanos tengan un rol protagónico en la toma de decisiones políticas de un país.

A partir de la Constitución del 2008 se realizó un gran avance en cuanto a la profundización normativa de los mecanismos de participación directa, buscando instaurar una democracia directa, con el fin de que el ciudadano supuestamente se convierta en un agente activo y protagónico a la hora de tomar una decisión.

En el 2008 se crea constitucionalmente el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social con las principales funciones de incentivar a la participación y luchar contra la corrupción, es decir se institucionaliza una vez más, la participación y las denuncias de actos de corrupción.

Las políticas, estrategias, la planificación y la metodología de trabajo del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social no han sido eficiente ni eficaces, puesto que, no se ha demostrado un respaldo total a las iniciativas ciudadanas y hasta la actualidad no existe un seguimiento profundo a todas las denuncias por presuntos actos de corrupción.

Los proyectos y programas que ha realizado el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, como por ejemplo, la difusión de información a los ciudadanos sobre el derecho de participación, no han sido efectivos. No han cumplido con su fin, el de crear conciencia a la ciudadanía de la importancia de ejercer este derecho, y a su vez, aumentar la participación en asuntos públicos y políticos.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social no es una institución independiente y autónoma, sino que es una dependencia más del gobierno que no cumple con objetividad y responsabilidad ni el control social ni la participación ciudadana. Por lo que, debería existir por lo menos un observatorio ciudadano totalmente independiente y creado por iniciativa del propio pueblo para realizar el seguimiento de las actividades de este Órgano.

REFERENCIAS

- Aguilar, J. (2009). La cuarta función del Estado. Análisis de una ficción. En S. Andrade, A. Grijalva y C. Storini (Eds.), *La Nueva Constitución del Ecuador. Estado, derechos e instituciones*. Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional.
- Aparicio, M. (2012). Manual de Derecho Constitucional. En M. Aparicio, M. Serramalera (Coords.), *La participación y la representación políticas en la Constitución española*. Barcelona, España: Atelier.
- Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador. (2008). *Acta No. 70*. Recuperado el 26 de Abril de 2016 de <http://montecristivive.com/wp-content/uploads/2014/05/acta-070-27-06-2008.pdf>
- Barberis, M. (2008). *Ética para juristas*. Madrid, España: Trotta.
- Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008 y Registro Oficial 490, Suplemento, de 13 de julio de 2011.
- Echeverría, J. (2009). El Estado en la nueva Constitución. En S. Andrade, A. Grijalva y C. Storini (Eds.), *La nueva Constitución del Ecuador. Estado, derechos e instituciones*. Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional.
- El Comercio. (2014). Dos veedores en el caso Gran hermano fueron condenados a prisión. Recuperado el 12 de mayo del 2016 de <http://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/veedores-caso-gran-hermano-condenados.html>.
- Giner, S. (1994). *Lo Privado Público: Altruismo y Politeya Democrática*. Madrid, España: Doxa.
- La República. (2016). Anticorrupción dice que Gobierno pagó 50 veces valor catastral por terrenos de El Aromo. Recuperado el 10 de junio del 2016 de <http://www.larepublica.ec/blog/politica/2016/02/18/anticorrupcion-dice-gobierno-pago-60-veces-valor-catastral-terrenos-aromo/>.
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. (2010). Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*. (2009). Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.

- Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador*. (2009). Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Montaña, J. (2012). *Teoría utópica de las fuentes del derecho ecuatoriano*. Quito, Ecuador: Centro de Estudios y Difusión el Derecho Constitucional.
- Morales, J. (2008). Los nuevos horizontes de la participación. En R. Ávila (Ed.), *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*. Quito, Ecuador: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Noguera, A. (2008). Participación, Función Electoral y Función de Control y Transparencia Social. En R. Ávila, A. Grijalva y R. Martínez (Eds.), *Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Quito, Ecuador: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Noguera, A. (2015). *Los derechos de participación en Ecuador siete años después de la aprobación de la constitución: de derechos constituyentes a derechos constitucionales*. Quito, Ecuador: Estudios de Derecho.
- Ortiz, M. (2016). Un poderoso Consejo-Cpccs. *El Comercio*. Recuperado el 27 de enero del 2016 de <http://www.elcomercio.com/opinion/cpccs-opinion-marceloortiz-gobierno-ecuador.html>
- Ospina, A. (2012). El Gran Silencio de la Participación Ciudadana. *Lalineadefuego*. Recuperado el 11 de Abril de 2016 de <https://lalineadefuego.info/2012/09/11/el-gran-silencio-de-la-participacion-ciudadana-por-amalia-ospina-palacios/>.
- Ospina, P. (2014). *La participación ciudadana en Ecuador*. Quito, Ecuador: ILDIS
- Oyarte, R. (2014). *Derecho Constitucional Ecuatoriano y Comparado*. Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Pachano, S. (2010). *Democracia representativa y mecanismos de democracia directa y participativa*. Quito, Ecuador: ILDIS.

- Rodríguez, J. (2016). El Consejo de Participación se ha convertido en un mamotreto. *El Universo*. Recuperado el 18 de enero de 2016 de <http://www.eluniverso.com/noticias/2016/01/04/nota/5325163/jorge-rodriguez-consejo-participacion-se-ha-convertido-mamotreto>
- Ruiz, A. (2008). Avances en el Régimen Político en la Constitución de Montecristi. En R. Borja (Ed.), *Nueva Constitución*. Quito, Ecuador: ILDIS.
- Solano, V. (2015). *El diseño de las funciones del Estado en la Constitución ecuatoriana del 2008* (Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador). Recuperada el 9 de diciembre de 2015 de <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/4275>
- Trujillo, J. (2009). Sociedad civil, Estado y participación. En S. Andrade, A. Grijalva y C. Storini (Eds.), *La nueva Constitución del Ecuador. Estado, derechos e instituciones*. Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional.
- Vela, M. (2010). Ecuador: La Función de Transparencia y Control Social, para la erradicación de la corrupción. *Revista del Centro Argentino de Estudios Internacionales*, (28), 2-7. Recuperado el 1 de Enero de 2016 de <http://www.caei.com.ar/sites/default/files/al-28.pdf>