

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL
ECUADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA
ESCUELA DE DERECHO**

**DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE
ABOGADA**

**“Las Veedurías Ciudadanas como Herramientas Efectivas del
Control Público”**

MARÍA CRISTINA POZO MEJÍA

DIRECTOR: DR. JORGE CEVALLOS DILLON

QUITO, Agosto 2015

Quito, 12 de julio de 2015

Doctor
Santiago Guarderas Izquierdo
DECANO DE LA FACULTAD DE JURISPRUDENCIA
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
En su Despacho.-

Señor Decano:

Me refiero al oficio No. 244-SJG-15, de 16 de junio de 2015, por medio del cual me designa como profesor informante de la disertación "Las veedurías ciudadanas como herramientas efectivas del control público" de la señorita Cristina Pozo Mejía y requiere la presentación de un informe.

Al respecto, debo afirmar que la disertación cumple con buena parte de los requerimientos de carácter metodológico. En algunas citas no cumple con la forma de citar constante en los manuales de estilo.

Cuando en el primer capítulo, reseña las críticas al discurso de la participación, refiere opiniones de actores políticos y autoridades, pero son insuficientes los criterios de los académicos que han desarrollado investigaciones sobre el tema. Podía ser útil, por ejemplo, el estudio de Holger Paúl Córdova, un ex funcionario del Consejo de Participación que ha abordado la temática, en especial la institucionalización y estatización de la participación.

En el segundo capítulo, cuando se abordan los elementos identificadores del mecanismo de veedurías ciudadanas, no se explica adecuadamente el segundo elemento. Al finalizar este capítulo, la autora señala que el poder ciudadano busca la construcción de recursos de influencia en el poder estatal, pero no precisa en qué ámbitos del quehacer público.

Cuando en el cuarto capítulo plantea el análisis de la vinculación de las veedurías ciudadanas con otras instancias de participación y con mecanismos de ejercicio de la democracia directa, la autora no formula un análisis, simplemente se limita a invocar la base normativa de su regulación, sin establecer cuál es la vinculación y cómo evitar la yuxtaposición de acciones de participación y de garantías jurisdiccionales.

20/07/15
MB

Cuando se refiere al proyecto de ley de Andrés Paéz, dicho proyecto no es objeto de análisis, solamente hace una mención del articulado propuesto. Finalmente, el proyecto de ley de la estudiante, anexo a la disertación, tiene la estructura de un acto normativo, sin embargo no incluye procedimientos claros para el ejercicio del derecho de participación a la veeduría ciudadana y no establece mecanismos para su exigibilidad.

Las conclusiones son muy extensas, debían formularse en correspondencia a los objetivos del plan y a los capítulos de la disertación.

En definitiva, es un destacado trabajo de investigación que podía tener más valor con mayor análisis y propuestas.

Por lo expuesto, considero merece la calificación de **ocho sobre diez puntos (8/10)**.

Atentamente,



Salim Zaidán

PROFESOR INFORMANTE

Quito, 3 de julio de 2015

Señor Doctor
Santiago Guarderas Izquierdo
DECANO DE LA FACULTAD DE JURISPRUDENCIA
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL ECUADOR
En su despacho.-

De mis consideraciones:

Cumpliendo con la designación de Profesor Informante de la disertación de licenciatura intitulada "**LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS COMO HERRAMIENTAS EFECTIVAS DEL CONTROL PÚBLICO**", elaborada por la señorita María Cristina Pozo Mejía, me permito presentar el siguiente informe:

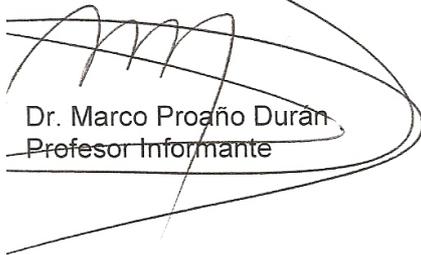
Nuestra Constitución vigente abre espacios importante a la participación ciudadana adoptando mecanismos de control social, los mismos que incluye la posibilidad de ejercer dicho control social a través de veedurías ciudadanas a los organismos del sector públicos. En este orden de cosas, es de especial interés la posibilidad de examinar esta posibilidad de control social así como los fundamentos doctrinarios en los que se enmarca las veedurías ciudadanas dentro de la participación social.

La estudiante, en primer lugar, hace un análisis sobre los antecedentes y la situación de las Veedurías Ciudadanas en el Ecuador; posteriormente, investiga sobre la naturaleza jurídica de las Veedurías Ciudadanas y los elementos que las identifican; luego hace una revisión sobre Los Reglamentos que norman esta herramienta de control social; a continuación examina los mecanismos jurídicos que se articulan a este derecho ciudadano como recursos de influencia en el control social; para finalmente plasmar sus conclusiones y recomendaciones.

En la tesis la autora incluye varias conclusiones de interés, sin que pueda coincidir totalmente con estos criterios, tema que será discutido en la instancia académica en la que la estudiante emita su disertación sobre el tema realizado.

Considero que la disertación intitulada **“LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS COMO HERRAMIENTAS EFECTIVAS DEL CONTROL PÚBLICO”**, elaborada por la señorita María Cristina Pozo Mejía, debe ser calificada con la nota de DIEZ en orden a la obtención del título de Licenciada en Ciencias Jurídicas.

Atentamente,



Dr. Marco Proaño Durán
Profesor Informante

Dedicado con mucho cariño a mis Padres y Hermanos.

ABSTRACT

En este trabajo, se estudia el tratamiento jurídico que recibe el mecanismo de veedurías ciudadanas dentro del orden normativo ecuatoriano, utilizando como herramientas de análisis a la Constitución, leyes, reglamentos, jurisprudencia, derecho comparado y doctrina en materia de participación ciudadana y su relación con los controles públicos. En este documento se logra evidenciar la naturaleza de garantía de derechos que se otorga actualmente al mecanismo, bajo los paradigmas de estado constitucional, garantista de derechos y participativo. También se redescubre al mecanismo como una garantía institucional que protege ciertos elementos identificadores esenciales para la vida del mismo, entre los cuales se encuentra a la protección de los derechos constitucionales como una condición necesaria para el cuidado del bien jurídico “control social”. Finalmente, se examina la respuesta que dan las normas inferiores al mecanismo de veedurías ciudadanas como garantía del sistema jurídico, descubriendo como resultado que en los reglamentos que se encargan de construir el mecanismo, existen disconformidades con las normas superiores, tanto de manera formal como material.

Palabras claves: veedurías ciudadanas, mecanismos de participación ciudadana, control social, garantismo.

ÍNDICE

ABSTRACT	6
INTRODUCCIÓN	10
CAPÍTULO I.....	13
ANTECEDENTES Y SITUACIÓN DE LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS EN EL ECUADOR	13
I.1. Antecedentes históricos de las veedurías	13
I.2. Antecedentes normativos actuales de las veedurías ciudadanas.....	17
I.2.1. Marco constitucional.....	17
I.2.2. Marco Legal	22
I.2.3. Marco Reglamentario.....	24
I.3. La opinión pública sobre las veedurías ciudadanas.- Críticas a la efectividad del mecanismo.....	25
I.3.1. Críticas al discurso de participación.- La institucionalización de la participación.....	26
I.3.2. Proyecto de Ley de inmunidad a los miembros que integran las veedurías y comisiones ciudadanas	30
I.3.3. Sumario	32
CAPITULO II	33
TRATAMIENTO JURÍDICO DE LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS Y SUS ELEMENTOS IDENTIFICADORES	33
II.1. Nuevos paradigmas constitucionales y el tratamiento jurídico del mecanismo de veedurías ciudadanas	33
II.1.1. La democracia.....	34
II.1.2. El Paradigma del Estado constitucional y de derechos.....	39
II.1.3. El paradigma garantista	40
II.1.4. El Paradigma de participación	43
II.1.5. Una garantía de participación.-.....	45
II.1.6. Veedurías ciudadanas como garantías institucionales de la Constitución.-.....	46
II.2. Veedurías ciudadanas como objeto de conocimiento del derecho ecuatoriano: elementos identificadores del mecanismo	47
II.2.1.1. El control de las veedurías ciudadanas a las entidades públicas.-	48

II.2.1.2. El control de las veedurías ciudadanas por parte del Estado.-.....	50
II.2.1.3. La compatibilización de los controles institucionales y los controles sociales	52
II.2.2. Elementos identificadores del mecanismo de veedurías ciudadanas. ¿Qué espera el orden estatal de esta garantía?	53
II.2.2.1. La búsqueda del cumplimiento del principio de publicidad estatal.....	54
II.2.2.2. Lucha contra la corrupción	56
II.2.2.3. Una herramienta para el nacimiento de otras formas de participación.....	57
CAPITULO III.....	60
EXAMEN DE LAS NORMAS QUE REGULAN EL MECANISMO DE VEEDURÍAS CIUDADANAS	60
III.1. Los Métodos de Evaluación de las Normas que Regulan al Mecanismo de Veedurías Ciudadanas	60
III.2. Examen de Vigencia de las Normas que Regulan el Mecanismo de Veedurías Ciudadanas: La Reserva Legal	61
III.2.1. Interpretación armónica de las normas constitucionales que rigen la vigencia del mecanismo de veedurías ciudadanas	63
III.3. Examen de validez de las Normas que Regulan el Mecanismo de Veedurías Ciudadanas	67
III.3.1 Herramientas para evaluar la validez	67
III.3.1.1. Protección del mecanismo de veedurías ciudadanas como garantía institucional	67
III.3.1.2. El contenido o núcleo esencial de los derechos fundamentales	70
III.3.1.3. El examen de proporcionalidad	71
III.3.1.3.1. El examen de proporcionalidad colombiano para evaluar las normas que regulan el mecanismo de veedurías ciudadanas	72
III.3.1.3.2. Una propuesta para el examen de proporcionalidad de las veedurías ciudadanas	73
III.3.1.3.3. Adecuación de la normativa a los parámetros de la Constitución y de los tratados internacionales de derechos humanos.....	74
III.3.2. Examen de validez del Reglamento General de Veedurías Ciudadanas	75
III.3.2.1. Examen desde las restricciones al principio de autonomía y otros elementos identificadores del mecanismo de veedurías ciudadanas.-	75
III.3.2.2. Examen del mecanismo como garantía negativa (obligaciones de no hacer del Estado).-.....	83
III.3.2.3. Examen del mecanismo como garantía positiva (obligaciones de hacer del Estado).-	98

III.3.3. Examen de validez de otros reglamentos que regulan al mecanismo de veedurías ciudadanas	102
III.3.4. Conclusiones sobre las competencias de apoyo y de control sobre el mecanismo del CPCCS	102
CAPITULO IV.....	106
CONTROL CIUDADANO DEL QUEHACER PÚBLICO.....	106
IV.1. Articulación con la Defensoría del Pueblo.....	106
IV.2. Vinculación con las instancias de participación.....	108
IV. 3. Formas de participación local	108
IV.3.1. La audiencia pública	109
IV.3.2. Cabildos populares	110
IV.3.3. La silla vacía	111
IV.3.4. Consejos consultivos.-.....	112
IV.3.5. Asambleas ciudadanas locales.-	112
IV.3.6. Consulta previa.....	113
IV.3.7. Defensoría Comunitaria	114
IV. 4. Rendición de cuentas.....	116
IV.5. Observatorios de Justicia.....	117
IV.6. Mecanismos de democracia directa.....	117
IV.6.1. Iniciativa popular normativa	117
IV.6.3. Consulta popular	118
IV.6.4. Revocatoria de mandato	119
IV.7. Garantías jurisdiccionales	119
IV.7.1. Acción de acceso a la información pública.....	119
IV.7.2. Acción de protección.....	120
IV.7.3. Acción de incumplimiento	121
CAPITULO V	121
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	121
V.1 Conclusiones.....	121
V.2. Recomendaciones	126
BIBLIOGRAFÍA	127
ANEXO ÚNICO	135

INTRODUCCIÓN

Resultante de las demandas ciudadanas el Estado ecuatoriano ha establecido al control social como un bien protegido; a partir de ello, se han establecido una serie de mecanismos que buscan garantizar su aplicación en el orden jurídico ecuatoriano.

Las veedurías ciudadanas se han convertido en el mecanismo de mayor uso y aceptación, contando con la conformación de 94 veedurías conformadas en el año 2013, entre las que se encuentran participando 678 personas¹. A pesar de este hecho, su estudio en el área jurídica ha sido imperceptible, dejándose el desarrollo de esta materia, a otras áreas de las ciencias sociales.

A partir de su institucionalización, este mecanismo no ha dejado de recibir críticas por parte de la opinión pública, que ha evidenciando fallas en la construcción del mismo, alegando que las mismas no permiten que exista eficacia del control social a través de esta herramienta.

Para señalar algunos problemas, se encuentra que la falta de entrega de información por parte de las autoridades públicas² se ha constituido en un obstáculo para el trabajo de los veedores, significando ello, un serio incumplimiento de la ley por parte de los funcionarios públicos.

Adicionalmente, con el caso de la Veeduría de los Contratos de Fabricio Correa, se han puesto en la palestra pública una serie de efectos derivados de la actual normativa en temas de veedurías ciudadana, por ejemplo la necesidad de que los veedores sean objeto de escrutinio público y legal³, mientras por otro lado se analiza la falta de proporcionalidad de las medidas tomadas por el gobierno con el fin de

¹ Cfr. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (2014), *Informe Preliminar de Rendición de Cuentas, enero-diciembre 2013*. En :

<http://www.cpccs.gob.ec/docs/niceditUploads/tempo/1393624154Informe%20Preliminar.pdf> . [Consulta 15/11/2014]

² Cfr. Id.

³ Cfr. ULLOA ANDES Edwin, *Mónica Banegas: La veeduría de los contratos de Fabricio Correa incumplió el reglamento*, Quito, 30 de abril. En: <http://andes.info.ec/actualidad/1987.html> , [Consulta: 18 /09/ 2012].

responsabilizar a los veedores sobre sus decisiones⁴, lo cual ocasiona una confusión conceptual sobre el verdadero rol de los veedores en el control social.

En tal sentido, se concibe a este tema como necesario de estudio, específicamente, en el área de las ciencias jurídicas; por esta razón, el presente trabajo se propone encontrar las orientaciones que debe tener la estructura legal del mecanismo de veedurías ciudadanas para permitir un efectivo control social, por medio del estudio de la naturaleza jurídica del mecanismo, las competencias normativas de la Asamblea Nacional y el Consejo de Participación Ciudadana y el juego de límites entre libertades fundamentales y poderes públicos.

A partir de lo señalado, en el Primer Capítulo de este trabajo se desarrollan los antecedentes históricos, normativos y la situación actual en la que se encuentra el mecanismo.

Con estos antecedentes, se consigue en el Segundo Capítulo desarrollar doctrinalmente el tratamiento y el lugar que la normativa constitucional ecuatoriana establece para el mecanismo, logrando con ello, conceptualizar a las veedurías ciudadanas como una doble garantía constitucional de protección de derechos fundamentales y del bien “control social”.

En el Tercer Capítulo se evalúa la afectación que tiene el mecanismo de veedurías ciudadanas en su construcción normativa cuando es reconocido como garantía constitucional; de ahí que se realiza un examen de validez formal y material al Reglamento General de Veedurías Ciudadanas. Como resultado del análisis se encuentran varias inconsistencias entre las normas constitucionales que protegen a las garantías constitucionales y a los derechos fundamentales, con las normas de estructuración reglamentaria del mecanismo.

Conjuntamente, en el análisis realizado en el Tercer Capítulo se sugieren posibles soluciones a cada uno de los problemas encontrados, las cuales parten

⁴ Cfr. ELHOY.COM.EC, *Veedores de contratos de Fabricio Correa con el Estado, esperan respuesta sobre asilo*, Quito, 15 de mayo de 2012, Política. En: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/veedores-de-contratos-de-fabricio-correa-con-el-estado-esperan-respuesta-sobre-asilo-546762.html> , [Consulta: 18/09/2012].

especialmente de la aplicación de los estándares de protección de los derechos fundamentales, establecidos por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Finalmente, en el Cuarto Capítulo se logra articular al mecanismo con otras garantías constitucionales, puesto que se reconoce su alta dependencia en la efectividad del sistema de garantías ordenadas por el sistema jurídico ecuatoriano. Se consigue de esta forma, brindar una nueva perspectiva de protección al mecanismo para el cumplimiento efectivo de sus fines.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES Y SITUACIÓN DE LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS EN EL ECUADOR

I.1. Antecedentes históricos de las veedurías

Para entender el nacimiento de las veedurías ciudadanas en el Ecuador es necesario remitirse a las marchas ciudadanas que resultaron de la indignación originada en los actos de corrupción producidos en el gobierno del destituido Presidente Abdalá Bucaram y a la constante presión de los movimientos sociales y opinión pública de la misma época; ya que son estos los hechos que condujeron a que el 4 de marzo de 1997, el Presidente interino Fabián Alarcón, por medio del Decreto Ejecutivo No. 107-A, creará una comisión especial denominada Comisión Anticorrupción (en adelante CA)⁵, la cual se constituye en un antecedente fundamental del control social en El Ecuador.

La CA funcionó hasta el 10 de agosto de 1998⁶, como un cuerpo colegiado conformado por representantes de diversos sectores del país elegidos por la Función Ejecutiva y el Congreso Nacional. Su objetivo era canalizar la participación de la sociedad civil en los procesos de denuncia, investigación y vigilancia contra la corrupción, generada en el anterior gobierno y dentro del gobierno que se encontraba al mando en ese momento⁷.

Para el cumplimiento de sus atribuciones la CA contaba únicamente con potestades de carácter moral y de ningún recurso efectivo legal⁸. Con el objeto de generar algún tipo de consecuencias jurídicas sobre los resultados obtenidos en el trabajo de la CA, estos debían ser comunicados a las Funciones Legislativa y Judicial, al igual que a los otros organismos de control del Estado⁹. Su trabajo entonces producía resultados característicos del control proveniente de la opinión pública, salvo que ya

⁵ Cfr. ZAVALA EGAS, Xavier (2014), *“Corrupción Política: El Caso de Ecuador”*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, En: <http://www.clad.org/documentos/otros-documentos/corrupcion-politica-el-caso-del-ecuador>. [Consulta: 23/11/2014].

⁶ Cfr. ECUADOR, Decreto Ejecutivo No. 506, Registro Oficial No. 120 de 31 de julio de 1997.

⁷ Cfr. ZAVALA, *op.cit.*

⁸ Cfr. Id.

⁹ Cfr. ECUADOR, Decreto Ejecutivo No. 107-A, Registro Oficial No. 19 de 10 de marzo de 1997.

desde ese momento, arraigados a la organización del Estado, particularmente a la Función Ejecutiva.

A partir de las crisis vividas en ese momento en el Ecuador, las cuales ocasionaron consecuencias graves en el orden jurídico y político estatal, se convocó a una consulta popular que pretendía restaurar la legitimidad política y jurídica que se había perdido. Uno de los efectos logrados con la consulta fue la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente en el año 1997, con el objeto de reformar la Constitución ecuatoriana de 1978¹⁰.

Dentro de las reformas constitucionales aprobadas el 5 de junio de 1998 y vigentes a partir del 10 de agosto del mismo año, se reconoce el derecho político de los ciudadanos a fiscalizar los actos del poder público (Art. 26, CPRE¹¹) y los deberes de los ciudadanos de participar en la vida política, cívica y comunitaria del país de manera honesta y transparente, y de denunciar y combatir los actos de corrupción (Art. 97.14 y 17, CPRE). De esta manera se introduce la participación de los ciudadanos en las esferas públicas.

Como heredero de la CA se instituye, esta vez dentro de la Constitución, a la Comisión de Control Cívico de la Corrupción (en adelante CCCC), como una persona de derecho público, con independencia económica, política y administrativa. La CCCC fue construida como una entidad que representaba a la ciudadanía en la investigación de denuncias sobre hechos ilícitos cometidos en las instituciones del Estado, quien también debía asumir la tarea de promover la eliminación de la corrupción (Art. 220, CPRE).¹²

La CCCC, que fue justificada como un mecanismo de cumplimiento de la Convención Interamericana Contra la Corrupción¹³ y sus miembros designados inicialmente por el Presidente de la República electo en 1998 (Disposición Transitoria

¹⁰ Cfr. SALGADO PESANTES, Hernán (s.f), *“Lecciones de Derecho Constitucional”*, (Tercera edición). Quito: Ediciones Legales S.A. p.p. 80, 81, 89 y 92.

¹¹ N.B. En adelante “CPRE” se usa para referirse a: Constitución Política de la República del Ecuador, Registro oficial No. 1 de 11 de agosto de 1998.

¹² Cfr. ECUADOR, ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, Constitución Política de la República del Ecuador, Registro oficial No. 1 de 11 de agosto de 1998.

¹³ Ver: OEA, Convención Interamericana Contra la Corrupción, ratificada por el Estado ecuatoriano el 16 de mayo de 1996 y publicada en el R.O. 83 de 10 de junio de 1997.

Tercera, CPRE)¹⁴, se regía por medio de su propia ley orgánica y funcionaba a través de un pleno conformado por representantes de la sociedad civil elegidos por diferentes colegios electorales¹⁵.

La CCCC se desarrolló en dos ámbitos, por un lado, en el conocimiento e investigación, ya sea de oficio o a petición de parte, de presuntos actos de corrupción cometidos por servidores públicos y personas particulares involucradas en los hechos de investigación¹⁶; y por otro lado, la CCCC se avocaría a la tarea de prevención del problema, por la cual, se encontraba obligada a concientizar a la ciudadanía sobre los valores y principios de transparencia en el manejo de asuntos públicos¹⁷.

La atribución de esta competencia era ejercida a través de la Dirección de Prevención de la CCCC, la cual se encontraba dividida en tres áreas. Una de ellas era el área encargada de la contraloría social¹⁸. El objeto de esta área era fortalecer la participación ciudadana en la vigilancia y control social del Estado y en el mejoramiento de la eficiencia y transparencia de la administración pública.¹⁹

Desde el Área de Contraloría Social, la CCCC creó como política pública el *Programa Nacional de Veedurías Ciudadanas*. Este programa inició su desarrollo a finales del año 1999 como una respuesta a las peticiones ciudadanas de configurarse en parte activa de la prevención de la corrupción²⁰. De esta manera, el Área de Contraloría Social, surge como un espacio por el cual se buscaba promover la participación ciudadana en los procesos de control y vigilancia de la gestión pública.²¹

Tal como lo describe la misma CCCC en una de sus publicaciones, la política de impulso a los espacios de vigilancia se manifestó a través de la conformación de comisiones veedoras o veedurías ciudadanas para la vigilancia de asuntos específicos de interés para este organismo. La iniciativa de implementación del mecanismo de

¹⁴ Cfr. Constitución Política de la República del Ecuador (1998), op. cit.

¹⁵ Cfr. ECUADOR, COMISIÓN DE CONTROL CÍVICO DE LA CORRUPCIÓN (2006) "*Sistematización Veedurías Ciudadanas*". p. 9.

¹⁶ Cfr. *Id.*

¹⁷ Cfr. *Ibid.* p. 10.

¹⁸ Cfr. *Id.*

¹⁹ Cfr. *Id.*

²⁰ Cfr. *Id.*

²¹ Cfr. Comisión de Control Cívico de la Corrupción (2004) "*Veedurías Ciudadanas: Tarea de Todos*". (Tercera Edición). Ecuador. p.p. 2 y 4.

veedurías ciudadanas se nutriría de las experiencias previamente desarrolladas en el vecino Estado colombiano.²²

Posteriormente, este mecanismo se regularía a través del Reglamento de Creación y Funcionamiento de las Veedurías Ciudadanas, expedido el 30 de noviembre de 2005 y publicado el 27 de enero de 2006, en el Registro Oficial No. 197.

En definitiva, los orígenes del mecanismo de veedurías ciudadana responden a la implementación de una política pública cuyo objeto era el facilitar a la ciudadanía el cumplimiento de su deber cívico de prevenir la corrupción.²³ Aquel mecanismo se constituye como una forma organizativa de la sociedad civil, de carácter cívico y sin vida jurídica propia, cuya función era la vigilancia y el control social de la gestión pública, a la vez que se encontraba custodiado por la CCCC.²⁴

Con respecto a la participación ciudadana, a partir la crisis señalada, no solo que se crea organismos como la Comisión de Anticorrupción o su sucesora Comisión de Control Cívico de la Corrupción, sino que se construye un marco normativo destinado a hacer efectiva la participación y control social en el país. Un ejemplo de este desarrollo es el caso del Ilustre Distrito Metropolitano de Quito, en el que a través de la Ordenanza Metropolitana No. 116, publicada en el Registro Oficial No. 320 de 23 de abril de 2004, se crea la “Comisión Metropolitana de Lucha contra la Corrupción”; y a través de la Ordenanza Metropolitana del Municipio de Quito No. 103, publicada en el Registro Oficial No. 202 de 31 de octubre de 2003, se institucionaliza los veedores cívicos.²⁵

Para el año 2004, la Comisión de Control Cívico de la Corrupción contaba con 53 veedurías establecidas²⁶, y para el año 2006 ya sumaban más de 100 veedurías ciudadanas formalizadas²⁷ por la CCCC, entre las que se encontraban algunas con

²² Cfr. Comisión de Control Cívico de la Corrupción (2006) “*Sistematización Veedurías Ciudadanas*”. Ecuador.p.11.

²³ Cfr. *Id.*

²⁴ Cfr. *Id.*

²⁵ Cfr. Ponce, Ximena, et al., “*Mecanismos de Control Social: Caja de Herramientas*”, Fondo de Justicia y Sociedad, Fundación Esquel, p. 39.

²⁶ Cfr. Comisión de Control Cívico de la Corrupción (2004) “*Veedurías Ciudadanas: Tarea de Todos*”. (Tercera Edición). Ecuador: Edición. p.p. 10-12.

²⁷ Cfr. Largo, Ángel (2006, Marzo, 17) Veedurías ciudadanas: Una opción para ejercer nuestros derechos. *El Universo*. Ecuador. En:

basta difusión pública como aquellas de la vigilancia a los juicios penales del Caso Filanbanco, Caso Peñaranda²⁸ y aquella avocada al conocimiento del manejo del endeudamiento público externo e interno, asociado a los procesos de salvataje bancario²⁹, entre otros casos.

I.2. Antecedentes normativos actuales de las veedurías ciudadanas

Revisados los orígenes del mecanismo de veedurías ciudadanas en el Ecuador, a continuación se revisará el contexto normativo vigente que rige al mecanismo.

I.2.1. Marco constitucional

Con la nueva Constitución aprobada en el año 2008³⁰, el Estado ecuatoriano distribuye su poder en las tres funciones tradicionales del Estado y añade dos más, resultando de ello la siguiente división: Función Ejecutiva (Art.141, CRE), Función Legislativa (Art. 11, CRE), Función Judicial (Art. 167, CRE), Función Electoral (Art. 207, CRE) y, Función de Transparencia y Control Social (Art. 204, CRE).

Dentro del sistema de organización ecuatoriano, se derivan varias potestades y facultades estatales, distribuidas por la Constitución y las leyes, las mismas, que son ejercidas por las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras y servidores públicos (Art. 226, CRE). Entre aquellas potestades y atribuciones se encuentran las destinadas a la fiscalización del poder, las cuales conforman el sistema estatal de control.

En esta distribución, las potestades de control se manifiestan en distintas formas, sean estas de tipo político, judicial, administrativo o legislativo. Por ejemplo, la Función Legislativa tiene como una de sus atribuciones y deberes, el fiscalizar los actos de cualquiera de las otras cuatro Funciones del Estado o entidades públicas y proceder al enjuiciamiento político de aquellas autoridades determinadas en la

<http://www.eluniverso.com/2006/03/17/0001/8/5EE713FA79C84EEB86C20E60F50A0986.html> . [Consulta: 23/11/2014].

²⁸ Cfr. Comisión de Control Cívico de la Corrupción (2004) “*Veedurías Ciudadanas: Tarea de Todos*”. (Tercera Edición). Ecuador: Edición. p.4.

²⁹ Cfr. Comisión de Control Cívico de la Corrupción (2006) “*Sistematización Veedurías Ciudadanas*”. Ecuador. p.61.

³⁰ N.B. En adelante “CRE” se usa para referirse a: Constitución de la República del Ecuador, Registro oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

Constitución, incluyendo al Presidente de la República (Arts. 120 numeral 9, 129 y 131; CRE); la Función Ejecutiva sanciona los proyectos de ley aprobados por la Asamblea Nacional, y dirige y controla la administración pública por medio de decretos y reglamentos (Art. 147 numerales 5 y 12, CRE), la Función Judicial, a través del Consejo de la Judicatura, se encarga de la vigilancia y disciplina de aquellos funcionarios encargados de impartir justicia (Art. 178, CRE), la Función Electoral, a través del Consejo Nacional Electoral, se encarga de organizar y vigilar los procesos electorales (Art. 219 numeral 1, CRE) y la Función de Transparencia y Control Social, la que ostenta la función específica de control a través de la Contraloría General del Estado, las superintendencias, la Defensoría del Pueblo y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

A ésta última Función se le atribuye como labor principal la promoción e impulso del 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, (Art. 204 incisos segundo y tercero, CRE); además, se encarga de fomentar e incentivar la participación ciudadana, prevenir la corrupción y proteger el ejercicio y cumplimiento de los derechos (Art. 204 inciso segundo, CRE).

Para el cumplimiento de estos deberes, la instancia de coordinación de la Función de Transparencia y Control Social debe entre otras atribuciones y deberes: formular políticas públicas de transparencia, control, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana y prevención y lucha contra la corrupción (Art. 206 numeral 1, CRE). Adicionalmente, la misma instancia debe coordinar el plan de acción de cada una de las entidades que la conforman, sin que esto signifique afectar la autonomía de cada una de ellas (Art. 206 numeral 2, CRE).

A todas las entidades que conforman la Función de Transparencia y Control Social, se le atribuye un área específica de control, sea como organismos técnicos especializados de control o como vigilantes y defensores de los derechos constitucionales.

Al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (en adelante CPCCS) se le ha atribuido, en particular, tres principales labores: la promoción e incentivo del

ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, el impulso y establecimiento de los mecanismos de control social en los asuntos de interés público, y la designación a las autoridades que le corresponda de acuerdo a la Constitución y la Ley (Art. 207, inciso primero, CRE).

El CPCCS es una entidad con personalidad jurídica y autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa, que, además de los determinados en el Art. 207 de la CRE, tiene los siguientes deberes y atribuciones en cuanto a la participación ciudadana y el control social:

- En el campo concreto de la promoción de la participación ciudadana, el Consejo, deberá estimular proceso de deliberación y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción (Art. 208 numeral 1).
- En materia de control social, el Consejo deberá establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público y coadyuvará con los procesos de veeduría ciudadana y control social (Art. 208 numeral 2, CRE).

Conjuntamente al marco estructural del Estado ecuatoriano en materia de control público, la Constitución establece normas sustanciales o materiales de la participación ciudadana en el Ecuador.

En ese ámbito la Norma Suprema manda que las ciudadanas y ciudadanos, sea de forma individual o colectiva, participen de manera protagónica de las decisiones de planificación y gestión de asuntos públicos; además, en el control popular de las instituciones del Estado, de la sociedad y de sus representantes, debiendo desembocar, esta participación, en un proceso de permanente poder ciudadano (Art. 95, primer inciso).

La participación se encuentra enfocada desde dos aristas: la primera como un deber o responsabilidad (Art. 83 numeral 17, CRE), por el cual se establece que los ciudadanos y ciudadanas deben participar en la vida política, cívica y comunitaria del

país de manera honesta y transparente y la segunda enfocada en tratar a la participación como un derecho de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público. Este derecho podrá ejercerse a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria (Art. 95 segundo inciso, CRE).

La participación, vista como derecho de las ciudadanas y ciudadanos, se encuentra establecida en el artículo 61, Capítulo Quinto, del Título II, denominado “*De los Derechos*”, dentro la Constitución ecuatoriana, en el que se dispone lo siguiente:

Art. 61. Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos:

- 1. Elegir y ser elegidos.*
- 2. Participar en los asuntos de interés público.*
- 3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa.*
- 4. Ser consultados.*
- 5. Fiscalizar los actos del poder público.*
- 6. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular.*
- 7. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de elección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista, y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional.*
- 8. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que estos adopten.*

(...)³¹.

Con el objeto de efectivizar los derechos de participación, el Estado ecuatoriano, ha reconocido, en primer lugar, una serie de instancias o mecanismos que se conformarán en todos y cada uno de los niveles de gobierno. En estas instancias se podrá ejercer el derecho de participación para que entre otros objetivos se fortalezca la democracia con mecanismos permanentes, de transparencia, rendición de cuentas y control social (Art. 100 inciso primero y numeral 4, CRE).

Aquellas instancias enumeradas por la misma Constitución son: las audiencias públicas; veedurías; asambleas ciudadanas; cabildos populares; consejos consultivos; observatorios; la consulta previa para las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas; la silla vacía dentro de las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados; y finalmente, aquellas que la Constitución señala, como “*instancias que promueva la ciudadanía*” (Art. 100, último inciso).

³¹ Ver: Ecuador, Asamblea Constituyente, Constitución de la República del Ecuador 2008, Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre 2008.

En segundo lugar, el Estado ecuatoriano ha reconocido otros derechos vinculados a aquellos de participación como son: el acceso a la información pública (Art. 18 numeral 2, CRE), los derechos de comunicación e información (Art. 16 y 18 numeral 1, CRE), las libertades de expresión y pensamiento (Art. 66 numeral 6, CRE), el derecho de asociación (Art. 66 numeral 13, CRE), el derecho de petición y el de motivación (Art. 66 numeral 23, CRE), entre otros. A estos derechos los entenderemos como indispensables para el ejercicio de la participación de las ciudadanas y ciudadanos.

Como sujetos de los derechos de participación, además de las ciudadanas y ciudadanos, el Estado ecuatoriano reconoce a todas las formas de organización de la sociedad. Estas organizaciones, que son una expresión de la soberanía popular, podrán crearse para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas, y en el control social de todos los niveles de gobierno, entidades públicas y privadas que presten servicios públicos (Art.96, CRE).

En suma, tal como lo dispone el artículo 204 de la Constitución, el pueblo ecuatoriano, como mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho, podrá participar de la fiscalización de la gestión pública, por medio de los mecanismos establecidos en la Constitución y en la ley. Para ello, el Estado ecuatoriano se ha organizado de forma que se garantice este derecho a través de la Función de Transparencia y Control Social, específicamente, por medio del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; el cual tiene entre sus obligaciones el establecimiento de estos mecanismos en los asuntos de interés público y el coadyuvar en los procesos de veeduría ciudadana y control social.

Como se puede deducir de las disposiciones del actual marco constitucional, las veedurías ciudadanas se encuentran estipuladas por medio de un mandato constitucional, por lo que su institucionalidad normativa ya no depende de la voluntad de un acto administrativo (ej.: política pública), un decreto o una ley, sino que su existencia se encuentra validada por el más alto grado de normatividad como es el rango constitucional.

I.2.2. Marco Legal

En cumplimiento del Art. 132, numeral 1 de la Constitución, por el cual se ordena la expedición de una ley que regule el ejercicio de derechos y garantías constitucionales, la Asamblea Nacional expidió la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (en adelante “LOPC”), misma que se encuentra publicada en el Registro Oficial No. 175 de 20 de abril de 2010.

A través de esta Ley se regula el ejercicio de los derechos de participación de los ciudadanos, ciudadanas, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afro-ecuatoriano, montubio y otra forma de organizaciones lícitas. El objeto de la Ley es permitir que los sujetos antes descritos formen parte de manera protagónica en la toma de decisiones, y entre otros objetivos se instituyan instancias, mecanismos, instrumentos y procedimientos de deliberación pública entre el Estado y la sociedad (Art. 1, LOPC).

A partir de esta Ley, el Estado ecuatoriano pretende establecer espacios para que la sociedad, en uso de su libre iniciativa, incida en la gestión de cuestiones que pertenecen al interés común (Art. 3, LOPC).

La Ley regula los principios de participación y delimita los mecanismos de participación ciudadana, a los cuales define como los instrumentos con los que cuenta la ciudadanía de forma individual o colectiva para participar en todos los niveles de gobierno, establecidos en la Constitución y en la ley (Arts. 4 y 72, LOPC).

Específicamente, en lo que respecta a la materia de control social, el legislador, en la LOPC, dispuso que los sujetos de vigilancia dentro de los procesos de veedurías, observatorios y otros mecanismos de control social, sean las autoridades y órganos de todas las funciones del Estado y niveles de gobierno. Por contraparte, los sujetos poseedores del derecho de ejercer esos mismos procesos serán las ciudadanas y ciudadanos, de forma individual o colectiva, mientras sean formas lícitas de organización (Art. 46, LOPC).

Las veedurías ciudadanas, son definidas por la LOPC como mecanismos de control social de la gestión de lo público, que: por un lado, permite a la ciudadanía y a las organizaciones sociales conocer, informarse, monitorear, opinar, presentar observaciones y pedir la rendición de cuentas de las servidoras y los servidores de las instituciones públicas y a las dignidades electas y designadas, por la misma ciudadanía y, por otro lado, les impone el deber de promover, defender y vigilar el cumplimiento de los derechos constitucionalmente consagrados (Art. 84 y 85, LOPC).

El ámbito de control de las veedurías ciudadanas, se extiende a toda la actividad de las Funciones del Estado, salvo por aquella actividad cuya publicidad se encuentre limitada por la Constitución o las leyes (Art. 84, LOPC).

Estos mecanismos de participación pueden adoptar diferentes formas y características según la función del Estado y nivel de gobierno sobre el cual se ejerza su derecho al control social (Art. 85, LOPC). Sin embargo, la Asamblea Nacional delega su competencia de regulación sobre el mecanismo de veedurías ciudadanas al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, para que lo haga por medio de un reglamento general (Art. 86, LOPC).

Junto con esta delegación el legislador ordena al CPCCS ceñirse a las pautas enumeradas en el Art. 86 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, las cuales disponen que el CPCCS deberá garantizar la autonomía del mecanismo, el respeto estricto al derecho de ciudadanía y deberá tomar en cuenta los siguientes criterios: las personas que participen en las veedurías no tendrán que tener conflicto de intereses con el objeto observado; no podrán ser funcionarios de las instituciones en observación, o vinculadas a ellas; las veedoras o veedores serán responsables en caso de injurias conforme a la ley y; finalmente, el inicio de toda veeduría será notificado previamente a la institución observada con la determinación de las personas que participen, el ámbito y área o proceso en los que se circunscriba su accionar.

En cuanto a la parte estructural del CPCCS, el legislador ecuatoriano ha articulado las atribuciones de ésta entidad, por medio de Ley Orgánica del Consejo de

Participación Ciudadana y Control Social³². Dentro de las atribuciones del control social, el CPCCS se encuentra obligado a promover y estimular las iniciativas de control social, apoyar técnica y metodológicamente estas iniciativas y a actuar como enlace entre el Estado y la ciudadanía dentro de los procesos que se generen de las iniciativas ciudadanas. Por ejemplo, instando a que las solicitudes y quejas ciudadanas sean atendidas (Art. 8, LOCPCCS).

I.2.3. Marco Reglamentario

Como se ha señalado, el órgano legislativo ecuatoriano, a través de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, delegó su facultad de regular el mecanismo de veedurías ciudadanas al CPCCS, para que el mismo, a través de un reglamento, disponga reglas generales para el establecimiento del mecanismo. Cumpliendo con este mandato legal el CPCCS expide dos reglamentos principales en esta materia, el primero es el Reglamento General de Veedurías Ciudadanas, publicado en el Registro Oficial No. 226 de 1 de julio de 2010 (en adelante RGVC-2010) y su reforma emitida por el CPCCS a través de la Resolución No. 005-319-CPCCS-2014 de 22 de octubre de 2014, que fue publicada en el Registro Oficial 383 de 26 de noviembre de 2014 (en adelante RGVC-2014); el segundo es el Reglamento de Veedurías Ciudadanas para los Procesos de Selección de los Miembros de las Comisiones Ciudadanas y para la Designación de Autoridades, publicado en el Registro Oficial No. 244 de 27 de julio de 2010.

Por medio del RGVC-2014 el CPCCS regula de manera general el mecanismo de veedurías ciudadanas, en él se expiden reglas para la conformación, atribuciones, competencias y funcionamiento del mecanismo.

Este reglamento define a las veedurías ciudadanas, como:

(...)mecanismos de control social para el seguimiento, vigilancia y fiscalización de la gestión pública, con el objeto de conocer, informarse, monitorear, opinar, presentar observaciones, previo, durante o posterior a su ejecución, así como exigir rendición de cuentas y contribuir al mejoramiento de la administración de lo público.(Arts. 6, RGVC-2014).

³² NB. A partir de este momento se abreviará a la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social como “LOCPCCS”, la misma que fue publicada en el Registro Oficial No. 22 de 09 de septiembre de 2009.

Mientras tanto el artículo 7 del RGVC-2014 establece de la siguiente manera a la naturaleza del mecanismo:

(...) Las veedurías no constituyen órganos ni dependencias del CPCCS, como tampoco de otras entidades del Estado; por tanto, no existe relación de dependencia laboral entre el CPCCS u otro órgano del Estado y los miembros de las veedurías ciudadanas. El ejercicio de la veeduría tiene carácter cívico, voluntario y proactivo.

En cuanto a la conformación de éste mecanismo, el reglamento dispone que la posibilidad que se origine a partir de iniciativas ciudadanas o directamente por el CPCCS. La diferencia de estas dos formas de conformación orientará el procedimiento de formalización del mecanismo ante el mismo CPCCS (Art. 9, RGVC-2014).

El reglamento adicionalmente, regula los requisitos e inhabilidades para constituirse en veedores ciudadanos, al igual que las obligaciones, atribuciones y sanciones una vez que hayan sido calificados con aquella calidad (Arts. 10-16 y 30 literales c), d) y e), RGVC -2014).

El segundo Reglamento regula la conformación, atribuciones y funcionamiento del mecanismo de veedurías ciudadanas en los casos en que la finalidad del mecanismo sea la vigilancia de los procesos de la designación de las comisiones ciudadanas, de selección y de las autoridades dispuestas en el Art. 208 de la Constitución, por medio de este Reglamento, se regula las disposiciones atinentes al proceso de designación de autoridades.

I.3. La opinión pública sobre las veedurías ciudadanas.- Críticas a la efectividad del mecanismo

En cuanto a lo pragmático, el mecanismo de veedurías ciudadanas se ha consolidado como uno de las formas de participación de mayor uso dentro del Estado ecuatoriano. Como prueba de ello, de acuerdo al Informe Preliminar de Rendición de

Cuentas del CPCCS, se ha contado 94 veedurías conformadas en el año 2013, entre las que se encuentran participando 678 personas³³.

A pesar de ello, el mecanismo de veedurías ciudadanas y el mismo discurso de participación han sido frecuentemente cuestionados por la opinión pública, incluso por sus propios protagonistas.

En referencia a este señalamiento, a continuación se realiza una revisión de las críticas realizadas a la situación de la participación, al mecanismo de veedurías ciudadanas y a algunos hechos relacionados con el mismo, que han sido discutidos a la luz de la opinión pública.

I.3.1. Críticas al discurso de participación.- La institucionalización de la participación

Juan Pablo Aguilar, al referirse a los derechos de participación, ha manifestado que la Constitución del 2008 es una representación que continúa con las mismas formas de ejercer el poder, en la cual se admite la opinión de todos, siempre y cuando, la decisión sea controlada por los centros de poder. Esto significa, que el discurso sobre la participación mantiene el anterior esquema de la democracia representativa, como consecuencia del actual diseño constitucional.³⁴

Aguilar se pronuncia en los siguientes términos:

*La constitución crea una función del Estado, la de participación y control social, y esta que esta que parece dar a la participación la importancia que merece, no es otra cosa que la pretensión, inútil por otra parte, de institucionalizar el movimiento social, “absorber a la sociedad, despolitizar y desactivar las demandas y subordinarlas a la lógica del aparato estatal. En otras palabras, el Estado asume la participación como propia, para, matarla o volverla inofensiva”.*³⁵

En el mismo sentido y con respecto a los casos de veedurías ciudadanas, se ha expresado Miguel Ángel Rivadeneira, columnista del Diario el Comercio, indicando

³³ Cfr. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (2014), op.cit. **Informe Preliminar de Rendición de Cuentas, enero-diciembre 2013**.

³⁴ Cfr. Aguilar, Juan Pablo (2010), Derechos de Participación y Derecho a Participar. *¿Estado Constitucional de derechos?* Programa Andino de Derechos Humanos, Universidad Andina Simón Bolívar. Ecuador: Ediciones Abya-Yala. p.p. 224-227.

³⁵ Cfr. *Ibíd.* p.228

que en la práctica los informes emitidos por aquel mecanismo se utilizaron para favorecer al poder y aquellos que realizaron señalamientos contrarios fueron procesados o no contestados en sus cuestionamientos, escogiéndose solo los párrafos favorables.³⁶

Marco Arauz, columnista del mismo Diario, denuncia como dudosa a aquella apreciación que señale la existencia de un mayor ejercicio de derechos ciudadanos. Para este ensayista, el mayor ejemplo se encuentra en la denominada Quinta Función del Estado ecuatoriano, que desde su punto de vista, satisface las lógicas y a las necesidades del poder político, más que a la participación ciudadana. Arauz opina que el mecanismo de veedurías ciudadanas es una muestra de cooptación debido a que los procesos de calificación e impulso al mecanismo se lo realizan desde el poder.³⁷

Por su parte, los servidores públicos también han contribuido a las críticas sobre la participación ciudadana. La Consejera Andrea Rivera admitió que el CPCCS tiene una gran deuda con la participación ciudadana y que los derechos de participación ciudadana, reivindicados varias veces por la Administración, se encuentran en peligro, ya que estos han sido utilizados, únicamente, como discurso. Con respecto a las veedurías ciudadanas, Rivera advierte su temor por las acciones independientes que se opongan al poder tras lo sucedido en los otros casos de veeduría.³⁸

En el mismo sentido se ha manifestado el Vocal del CPCCS, David Rosero, denunciando que aunque la Constitución otorga a las personas el derecho de fiscalizar, el Estado, las intimida cuando se atreven a ejercer estos derechos. El Vocal ha manifestado que el derecho a la participación se lo entiende como independiente de la forma de pensar, pero el gobierno solo quiere que se piense de acuerdo a sus principios. Rosero argumenta que el Gobierno, alimenta la contradicción de las veedurías ciudadanas: por un lado, se apoya al derecho ciudadano de control social y

³⁶ Rivadeneira, Miguel (2013, Enero, 14) El Cuento de Veedurías y Designaciones. *Diario el Comercio*. Ecuador. En: http://www.elcomercio.com.ec/miguel_rivadeneira/cuento-veedurias-designaciones_0_847115351.html . [Consulta 23/11/ 2014].

³⁷ Cfr. Arauz, Marco (2012, Octubre, 28) ¿Más ciudadanía? *Diario el Comercio*. Ecuador. en <http://www.elcomercio.com/opinion/mas-ciudadania.html> . [Consulta 23/11/ 2014].

³⁸ Cfr. El Comercio (2012, Agosto, 30), El Consejo de Participación Ciudadana con deuda pendiente. *Diario el Comercio*. Ecuador. En: <http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/consejo-de-participacion-ciudadana-deuda.html> . [Consulta 23/11/ 2014]

por otro lado, cuando sus informes señalan puntos de vista opuestos, la respuesta que se presenta es la judicialización a los veedores.³⁹

En referencia al CPCCS, el Vocal afirma que el organismo no ha entendido su deber con respecto a la promoción de la participación de todos los ecuatorianos y más bien ha buscado burocratizar la acción de la ciudadanía.⁴⁰

Otras críticas se han direccionado a cuestionar el funcionamiento del mecanismo de veedurías ciudadanas en cuanto a su intervención en la vigilancia de la elección de autoridades de las entidades del Estado, específicamente en aquellos procesos vinculados a la designación de los titulares de la Fiscalía General, de la Defensoría del Pueblo y los vocales del Consejo Nacional Electoral, esto debido a que las denuncias hechas por veedores y participantes de los concursos no infirieron en el resultado final.⁴¹

Asimismo, Manuela Gallegos, gestora del modelo de Participación Ciudadana, ha sostenido que la actuación del CPCCS, no ha sido objetiva, y opina que se “[h]a utilizado el discurso de la Participación Ciudadana para reforzar la visión del ejecutivo”⁴².

Un ejemplo del funcionamiento de veedurías ciudadanas y uno de los casos que mayor repercusión ha tenido con respecto a comentarios en la opinión pública es la veeduría ciudadana para investigar los contratos suscritos por el Estado y empresas que estarían relacionadas con Fabricio Correa, hermano del actual Presidente de la República y, la magnitud de los contratos revisados.

En términos generales se puede señalar que esta veeduría se conformó por sorteo público, en los que fueron elegidos cinco veedores titulares y cinco suplentes⁴³.

³⁹ Cfr. Zeas, Santiago (2013, Enero, 27), A través del Consejo de Participación, el régimen revivió la palancocracia. Diario el Comercio en: <http://edicionimpresa.elcomercio.com/es/270101364bc89c46-0a30-42ee-a058-aeb5d496eb99> [Consulta 23/11/ 2014]

⁴⁰ Cfr. *Id.*

⁴¹ Cfr. El Comercio (2012, Marzo, 10) Entre críticas, la designación de autoridades entra en la fase final. **Diario el Comercio**. Ecuador. en: <http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/criticas-designacion-de-autoridades-entra.html> [Consulta 23/11/ 2014]

⁴² *Id.*

⁴³ Cfr. *Id.*

Para inicios del año 2011, el secretario de la Presidencia Alexis Mera, ya se refería a las conclusiones del informe final revelado por la veeduría ciudadana. En particular manifestaba que el Presidente de la República, en contradicción de lo señalado por el informe, no conocía sobre los contratos de que su hermano mantenía con el Estado, advirtiendo a los Veedores que en caso de que no tuvieran las pruebas necesarias para demostrar su afirmación, el Gobierno iniciaría acciones legales, con el objeto de hacer respetar el buen nombre del Presidente de la República.⁴⁴

Dicho informe final fue conocido por el Pleno del CPCCS, el Contralor General del Estado y al Presidente de la Función de Transparencia.⁴⁵

La realización de esta Veeduría tuvo incidentes que ocasionaron la renuncia de cuatro veedores. Según los veedores ciudadanos su mayor problema fue la falta de respuesta de las Superintendencias de Compañías y Bancos, puesto que, la información que estas Instituciones poseían eran de vital importancia para cruzar los datos de los contratos con el historial de la empresa y sus movimientos financieros. A ello se les sumó la tardanza de respuesta con información de la Policía de Emigración, de la Corporación Financiera Nacional y la falta de colaboración de empleados y exfuncionarios para rendir sus versiones.⁴⁶

A inicios del 2012, la Fiscalía se encontraba indagando a los miembros de la veeduría ciudadana que conocieron el caso de Fabricio Correa. La indagación previa se encontraba abierta por un supuesto atentado contra la fe pública⁴⁷.

El pronunciamiento de los vocales del CPCCS, en este caso, fueron de naturaleza distinta. Por una parte, David Rosero sostuvo que las autoridades que fueron observadas por la veeduría, no entendieron a la participación y el control social como derechos, y añadió que el proceso legal iniciado en contra de los veedores generaría

⁴⁴ Cfr. El Comercio (2011, Febrero, 5) Alexis Mera descalifica a Veeduría. *Diario el Comercio*. Ecuador. en: <http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/alexis-mera-descalifica-a-veeduria-1.html> [Consulta 23/11/ 2014]

⁴⁵ Cfr. El Comercio (2011, Febrero, 5), Alexis Mera descalifica a Veeduría, *op.cit.*

⁴⁶ El Comercio (2011, Febrero, 7), Veeduría de Correa laboró 18 meses. *Diario el Comercio*. Ecuador En: <http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/veeduria-de-correa-laboro-18-1.html> [Consulta 23/11/ 2014]

⁴⁷ Cfr. El Comercio (2012, Enero, 23) Caso Fabricio Correa: Fiscalía pide que Policía ubique a veedores y los lleve a declarar. *Diario El Comercio*, Ecuador. En: <http://www.elcomercio.com.ec/actualidad/politica/caso-fabricio-correa-fiscalia-pide.html>. [Consulta: 22/11/2014]

temor de la gente que un futuro desee realizar una vigilancia objetiva.⁴⁸ Por otra parte, Mónica Banegas sostuvo que los veedores no actuaron de forma imparcial,⁴⁹ puesto que, el mecanismo, fue utilizado con intereses políticos, toda vez que se extralimitaron en el objeto de la veeduría. Banegas señaló, que la veeduría debía vigilar los convenios y no indagar otras contrataciones. En semejantes términos se expresaron las vocales Marcela Miranda y Andrea Rivera.⁵⁰

Frente a la sensación, de los veedores del caso Correa, de encontrarse ante una posible persecución política, los mismos iniciaron una campaña ante varias embajadas, con el fin de obtener asilo político⁵¹, e incluso, como estrategia jurídica, solicitaron que se ordene medidas cautelares por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁵², mientras que las actuaciones del gobierno ante este proceso, se daban a través de la Secretaria de Comunicación⁵³.

Actualmente existe una sentencia condenatoria en contra de dos de los veedores, por falso testimonio y perjurio, emitida por el Tribunal Octavo de Garantías Penales de Pichincha, el 22 de julio de 2014, dentro de la causa No. 17248-2014-0054⁵⁴.

I.3.2. Proyecto de Ley de inmunidad a los miembros que integran las veedurías y comisiones ciudadanas

A la luz de los incidentes ocurridos con la veeduría que investigaba los casos suscritos por el Estado con empresas relacionada a Fabricio Correa, el 8 de febrero de 2011, por medio del oficio No. 1525-APB-2011-AH, el Asambleísta Andrés Páez,

⁴⁸ Cfr. El Comercio (2012, Abril, 28) Veedores veinte días para armar su defensa. *Diario el Comercio*. Ecuador En: <http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/veedores-20-dias-armar-defensa.html> [Consulta 23/11/ 2014].

⁴⁹ Cfr. El Comercio (2012, Mayo, 5) El oficialismo no respalda la ley de inmunidad para los veedores. *Diario el Comercio*. Ecuador. En: <http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/oficialismo-no-respalda-ley-de.html> [Consulta 23/11/ 2014].

⁵⁰ Cfr. El Comercio (2011, Octubre, 23) El caso de Fabricio Correa se volvió un búmeran, *Diario el Comercio*. Ecuador en: <http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/caso-de-fabricio-correa-se.html> [Consulta 23/11/ 2014].

⁵¹ Cfr. El Comercio (2012, Mayo, 17) Finaliza la audiencia en el caso Gran Hermano, *Diario El Comercio*. Ecuador, En: <http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/finaliza-audiencia-caso-gran-hermano.html> [Consulta 23/11/ 2014]

⁵² Cfr. El Comercio (2012, Mayo, 15) El caso de los 4 veedores, en la mira de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Diario el Comercio*. Ecuador. en: <http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/caso-de-veedores-mira-de.html> [Consulta 23/11/ 2014]

⁵³ Cfr. *Id.*

⁵⁴ Proceso revisado digitalmente mediante el link de consultas de procesos de la función judicial, capitulo Pichincha: http://www.funcionjudicial-pichincha.gob.ec/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=102

presenta ante el Presidente de la Asamblea Nacional, el *Proyecto de Ley de Inmunidad a los miembros que integran las veedurías y comisiones ciudadanas*.⁵⁵

El Asambleísta alega la necesidad de proteger legalmente a las veedurías ciudadanas, debido a la obligación del Estado de garantizar las formas de poder ciudadano, dispuesto en el artículo 29 de la LOPC. La necesidad de esta protección, según Páez, se presenta en relación al uso del aparato estatal, contra los veedores, que no poseen protección.⁵⁶

Como parte de la motivación del proyecto se cita el precedente de la “Comisión de la Verdad”, mecanismo en el cual, también se articuló la figura de la inmunidad. Para la opinión del Asambleísta, esta figura debía ser determinada legalmente a las veedurías ciudadanas como instancias para el combate a la corrupción.⁵⁷

El proyecto de ley, con efectos retroactivos, presentado por el Asambleísta Páez, y apoyado por catorce firmas de asambleístas, contenía siete artículos, por medio de los cuales, se investía de inmunidad a los miembros de las veedurías ciudadanas, designados a través de los procedimientos dispuestos en la Constitución y las leyes.⁵⁸

La inmunidad determinaba la no responsabilidad de los veedores por las acciones realizadas en el ejercicio de sus funciones de investigación. Por lo tanto, en uso de sus derechos los veedores gozarían de inmunidad civil y penal, únicamente, por las conclusiones, recomendaciones, análisis y develamiento del contenido de su informe final y de otros documentos develados como resultado de sus investigaciones.⁵⁹

Por medio del Proyecto de Ley se pretendía reconocer, el derecho de los veedores ciudadanos a mantener la absoluta reserva de los documentos que hayan

⁵⁵ Cfr. Ecuador, Asamblea Nacional, Proyecto de Ley de Inmunidad a los Miembros que Integran las Veedurías o Comisiones Ciudadanas, 8 de febrero de 2011. En: <http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/4d644c55-1735-4ff5-ad5a-90177b5296c2/Proyecto%20de%20Ley%20de%20Inmunidad%20a%20los%20Miembros%20que%20Integran%20as%20Veedur%C3%ADas%20o%20Comisiones%20Ciudadanas%20Tr.%2059133.pdf>. [Consulta 23/11/ 2014].

⁵⁶ Cfr. *Id.*

⁵⁷ Cfr. *Id.*

⁵⁸ Cfr. *Id.*

⁵⁹ Cfr. *Id.*, Artículo 1.

recolectado, la identidad de sus testigos y colaboradores. Los veedores también podrían, en caso de considerarlo necesario, solicitar a la Fiscalía la posibilidad de acogerse al programa de protección a víctimas y testigos⁶⁰.

Finalmente, se disponía a las autoridades y funcionarios, un plazo de ocho días, para entrega de documentos requeridos por las veedurías, con advertencia de destitución del cargo de las autoridad-nominadora del servidor público requerido, en caso que no se cumpliera con la norma⁶¹.

El 14 de junio de 2012, la Comisión Especializada Permanente de Participación Ciudadana y Control Social resolvió insistir en la recomendación de archivo del proyecto de ley⁶². Esta resolución sería conocida por el Pleno de la Asamblea Nacional, que posteriormente decidiría su archivo.

I.3.3. Sumario

De las críticas y hechos antes descritos, se puede inferir ciertas circunstancias generales por las que se encuentra atravesando el mecanismo de veedurías ciudadanas:

- Existe en la opinión pública una idea de estatización, de la participación ciudadana y con ello del mecanismo de veedurías ciudadanas;
- Existe en la opinión pública una idea de falta de ejercicio real de los derechos de participación por parte de los ciudadanos;
- Existe en la opinión pública una idea de discriminación en el trato que se dan a las opiniones realizadas por los veedores, en cuanto estas sean favorables o no al poder público;
- Hay una incomprensión de la naturaleza y propósito del mecanismo de veedurías ciudadanas: por parte de las entidades y funcionarios públicos del Estado cuando estos son llamados a entregar información, del CPCCS en

⁶⁰ *Cfr. Id.* Artículos 3 y 4.

⁶¹ *Cfr. Id.* Artículo 7.

⁶² *Cfr.* Asamblea Nacional (2013) Informe para segundo debate, Comisión Especializada Permanente de Participación Ciudadana y Control. Social p. 8 En: <http://documentacion.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/80ab6af2-e285-4010-b0a3-7a5456857193/Ley%20que%20Garantiza%20la%20Repatriaci%C3%B3n%20de%20Restos%20Mortales%20de%20Migrantes%20Ecuatorianos%20en%20el%20Exterior> [Consulta 23/11/ 2014].

cuanto a sus competencias de control y de los mismos veedores ciudadanos, en cuanto a sus derechos y obligaciones.

- Se percibe un riesgo de que los veedores sean sometidos a un proceso sancionatorio y enfrentarse al poder inquisitorio del Estado por su actuación.
- Existe la necesidad de contar con una ley que proteja a actores vulnerables; y
- Se observa la existencia de vacíos normativos en cuanto a la protección de los veedores ciudadanos, en particular, cuando se encuentran ejerciendo derechos de participación y otros derechos vinculados a la misma.

En consideración a lo encontrado sobre la situación del mecanismo de veedurías ciudadanas, en los siguientes capítulos se procederá con un estudio desde el tratamiento que le brinda el Derecho al mecanismo, a la vez que se pretenderá la búsqueda de una solución jurídica a la crisis del mecanismo de veedurías ciudadanas dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano.

CAPITULO II

TRATAMIENTO JURÍDICO DE LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS Y SUS ELEMENTOS IDENTIFICADORES

II.1. Nuevos paradigmas constitucionales y el tratamiento jurídico del mecanismo de veedurías ciudadanas

Como es de entendimiento de Ramiro Borja y Borja, la sociedad es un conjunto de relaciones humanas, unidas por la búsqueda de un fin en común. Cada sociedad se entiende concebida con un “orden”, una “ordenación” y unos “valores”⁶³, y ya que la regulación de las actividades humanas se caracteriza por ser de “orden social”, la misma proviene del “Orden Jurídico”⁶⁴. El “Orden jurídico”, entonces, determina y garantiza las condiciones para que las actividades humanas concertadas y a veces limitadas, se dirijan hacia su perfeccionamiento⁶⁵. Posteriormente, la misma sociedad, “una vez

⁶³ Cfr. Borja y Borja, Ramiro, (2008) *Teoría General del Derecho y del Estado*. p. 26

⁶⁴ NB. “Orden jurídico.- es aquel que se inscribe entre las fronteras de un Estado y contiene no solamente la totalidad normativa que constituye el derecho positivo, sino también el conjunto de relaciones y de situaciones jurídicas que interesan tanto a las autoridades públicas como a las personas privadas que ejercen su actividad sobre su territorio”. Pactec, Pierre y Melin-Soucramani, Ferdinand (2011), *Derecho Constitucional*, (Primera Edición en español), Colombia: Legis, p.23.

⁶⁵ Cfr. Borja y Borja, Ramiro, (2008) *op.cit.* p. 26

organizada para declarar y hacer efectivo el Derecho”⁶⁶, funda el Estado, “cuyas actividades también son actividades jurídicas”⁶⁷.

El instrumento, por medio del cual, se presenta este orden se denomina Constitución, la cual es:

*Un conjunto sistemático de normas jurídicas, vinculantes y promulgadas por un órgano legítimo y competente, normas que prevalecen absolutamente sobre el resto del ordenamiento legal de la nación y lo determinan; que definen la forma de Estado y de gobierno y las tareas, deberes y responsabilidades de la organización política; que expresan y reconocen los derechos y garantías de los ciudadanos y las personas jurídicas y las formas de vinculación de todos ellos con el poder; que estructuran y regulan las funciones del Estado y les asignan y distribuyen facultades, límites, responsabilidades y mecanismos de relación.*⁶⁸

Actualmente en el Ecuador, con la aprobación de la Constitución de Montecristi el 28 de septiembre de 2008, el orden jurídico ecuatoriano ha mutado de los paradigmas presentados en las constituciones anteriores. De acuerdo a lo señalado, a continuación, en conjunto con una breve referencia al desarrollo de las formas de democracia, se presenta una exposición de los paradigmas que enmarcan la Constitución, con el objeto de comprender a las veedurías institucionales como instituciones organizadas dentro del marco del orden jurídico ecuatoriano.

II.1.1. La democracia

La doctrina señala que la democracia es “un método de toma decisiones políticas, fundado en unas garantías y unos procedimientos determinados”⁶⁹. En términos literales, Sartori ha entendido a la democracia como “*poder popular*”, siendo así que “*las democracias deben ser lo que dice la palabra: sistemas y regímenes políticos donde el pueblo es el que manda*”⁷⁰.

Este sistema de gobierno es de gran aceptación mundial, reflejo de esto es que ha sido establecido como principio de protección de derechos en varios organismos internacionales como las Naciones Unidas, que a través de la Declaración Universal de Derechos Humanos señala que:

⁶⁶ *Id.*

⁶⁷ *Id.*

⁶⁸ Corral, Fabián (2013, Abril, 18), ¿*Qué es la Constitución?*, **Diario El Comercio**, Sección Opinión, p. 11.

⁶⁹ La participación ciudadana en la esfera pública. p. 39

⁷⁰ Sartori Giovanni, ¿*Qué es la democracia?*, Santillana, Madrid, 2007, p. 27

Artículo 21

Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. (...)

La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto⁷¹.

De igual manera lo ha hecho la Organización de los Estados Americanos a través de la Carta Democrática Interamericana, en la que ha dispuesto que:

Artículo 1

Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla.

La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas.

Artículo 6

La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.

Por su parte, el Estado ecuatoriano se ha definido como un Estado democrático en donde la soberanía pertenece al pueblo, pero se encuentra ejercida por los órganos del poder público y las formas de participación directa establecidas en la misma Constitución (Art. 1, CRE).

Como es de conocerse, la democracia a lo largo de la historia, al menos en términos teóricos, ha sido delineada de diferentes maneras, concurriendo algunas de ellas en el sistema organizacional ecuatoriana; a partir de ello, se ve necesario, en lo siguiente, hacer un breve recuento de las modalidades de democracia que se encuentran establecidas normativamente en el Ecuador.

Luego, la democracia representativa es aquella ideada desde el liberalismo para la protección individual de los ciudadanos. En esta modalidad se diseña un mecanismo por el cual a través de elecciones periódicas el pueblo elige a sus representantes.

⁷¹ La Asamblea General de las Naciones Unidas, Declaración Universal de Derechos Humanos, en <http://www.un.org/es/documents/udhr/>, 16 de marzo de 2015.

En ese sentido el art. 10 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador manda que:

La ciudadanía expresa su voluntad soberana, entre otros, por medio del voto popular que será universal, igual, periódico, directo, secreto y escrutado públicamente, que se manifiesta en los tiempos, condiciones y bajo las normas que esta ley señala para garantizar la permanencia y el perfeccionamiento de la democracia.

La crítica a este sistema se origina en el distanciamiento entre las necesidades del pueblo y las decisiones de los dirigentes, un ejemplo de ello es que las administraciones públicas tienden a tecnificar sus actuaciones, sin que ello se refleje en fórmulas que satisfagan los intereses del pueblo.

Actualmente, se ve a la democracia representativa como un sistema necesario pero incompleto, pues no consigue que sus mecanismos sean lo suficientemente efectivos para garantizar que el gobierno cumpla con los requerimientos del pueblo.

Otras de las modalidades es la democracia directa que es un sistema concebido para que cada ciudadano tenga derecho a un voto decisivo en el gobierno, es decir todas las decisiones que deban ser adoptadas por el Estado son tomadas por cada uno de los ciudadanos a través del voto.

La crítica a esta concepción de la democracia se encuentra en que la misma necesita de características que solo muy rara vez pueden cumplirse, por ejemplo la tarea central y casi única de los ciudadanos debe ser la de gobernar, por lo tanto la vida de los estos es constreñida al ámbito político. Además, la tarea de consultar a cada ciudadano permanentemente se considera una misión muy complicada, pues requiere del movimiento de cuantiosos recursos, tomando en cuenta que el número de ciudadanos actualmente llega a millones de personas.

Como respuesta a las deficiencias del sistema representativo, se propone el concepto de la democracia semi-representativa o participativa. En esta modalidad, la democracia representativa no debe ser abolida, pero sí complementada por otros mecanismos de la democracia directa, tales como: que los ciudadanos presenten iniciativas de ley, sean consultados sobre algunas materias o puedan revocar el mandato

a las autoridades elegidas por votación popular. Estos mecanismos se encuentran dispuestos en la Constitución ecuatoriana en los artículos 103, 104 y 105.

El problema con ello surge porque, aunque se añaden nuevos mecanismos de control a las decisiones de los gobernantes, estos no logran abrir espacios de comunicación entre ellos, por lo que se crean otros espacios donde el diálogo entre ciudadanos y gobernantes es el motor del mecanismo. De esta manera, se originan los mecanismos de participación ciudadana a los que llamaremos no directos y que se plantean en el artículo 100 de la Constitución.

Estos mecanismos no son iguales a los pertenecientes a la democracia directa, pues, los mecanismos de participación no directa tienen el objetivo de inferir en las decisiones de los gobernantes a partir del diálogo, mas no permiten a los ciudadanos tomar decisiones que corresponden únicamente a los entes gubernamentales.

Algunos de los mecanismos de participación no directa, son mecanismos dispuestos para permitir el acceso a la democracia deliberativa, que se diferencia de la democracia participativa debido a: *“que la primera pone más acento en la calidad y el consenso en la toma de decisiones y menos en acercar las instituciones a los ciudadanos.”*⁷² Con ello se aclara que para que funcione la democracia deliberativa se debe incentivar no solo a que se abra un diálogo entre gobernantes y ciudadanos, sino que todos los ciudadanos en iguales condiciones y oportunidades participen en él.

La democracia deliberativa, entonces:

*Se trata de una forma de gobierno en la que los ciudadanos libres e iguales, junto con sus representantes justifican sus decisiones mediante procesos en los cuales los diferentes actores intercambian argumentos mutuamente aceptables y accesibles a todos, con la pretensión de lograr conclusiones de consenso que sean vinculantes para todos los ciudadanos en el presente pero abiertas a ser modificadas en el futuro, pues en la democracia deliberativa la toma de decisiones se entiende como un proceso dinámico.*⁷³

En el Ecuador, la deliberación pública se encuentra definida en el artículo 4 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, como *“(...) el intercambio público y*

⁷² Parés, Marc (coord.), Participación y Calidad Democrática, Ariel S.A., Barcelona, 2009, p.p. 44 y 45.

⁷³ Ibid.

razonado de argumentos, así como, el procesamiento dialógico de las relaciones y los conflictos entre la sociedad y el Estado, como base de la participación ciudadana”.

Y en el artículo 2, numeral 5 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, como un principio por el cual *“Se garantiza una relación de diálogo y debate que construya argumentos para la toma de decisiones en torno a los asuntos de interés público para la construcción del buen vivir.”*

Como todas las anteriores modalidades de democracia, la modalidad deliberativa también presenta un inconveniente y es que como resultado de un diálogo racional, la deliberación tiende a volverse elitista, permitiendo solo a personas legitimadas, mantener el diálogo y la participación en la construcción de las decisiones del Estado, volviendo a resultar de ello, un distanciamiento de las decisiones estatales con la verdadera voluntad del pueblo; por ello, es importante insistir que la deliberación debe estar atada a los principios igualitarios de la participación que permitan el acceso de todas las personas a los mecanismos de diálogo⁷⁴.

Así lo ha señalado la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, al disponer en su punto número 7 que:

Los poderes públicos fomentarán el ejercicio del derecho de participación ciudadana en la gestión pública, destinando recursos, así como creando y potenciando las condiciones favorables para el ejercicio efectivo de este derecho, en especial de aquellos sectores en condición de exclusión y vulnerabilidad social.

En suma, vale señalar que todas las modalidades de democracia se necesitan una a la otra y como sistemas incompletos que son, las mismas se complementan para conseguir un sistema más cercano a su objetivo que es satisfacer las necesidades del pueblo.

Una vez entendida a la democracia ecuatoriana como un conjunto de mecanismos para hacer efectivo el ejercicio de la participación de los ciudadanos y ciudadanas en las decisiones estatales, ya sea de forma directa o indirecta; se procederá

⁷⁴ Ver.- Ovejero, Felix, *Deliberación*, en: Arteta Aurelio (ed.), *El Saber Ciudadano: Las Nociones Capitales de la Democracia*, Alianza, Madrid, 2007, p.p. 193-206.

a describir los paradigmas constitucionales que enmarcan constitucionalmente a todo el ordenamiento ecuatoriano.

II.1.2. El Paradigma del Estado constitucional y de derechos

Tal y como lo dispone el artículo primero de la Constitución: el “Ecuador es un Estado constitucional (...)”⁷⁵. Esto significa, según Ramiro Ávila, que la Constitución se establece como un instrumento material, orgánico y procedimental:

*Material porque tiene derechos que serán protegidos con particular importancia que, a su vez, serán el fin del Estado; orgánica porque determina los órganos que forman parte del Estado y que son los llamados a garantizar los derechos; procedimental porque se establecen mecanismos de participación que procuran que los debates públicos sean informados y reglados, tanto para la toma de decisiones como para la elaboración de normas jurídicas.*⁷⁶

Adicionalmente, a la característica de “Estado constitucional”, al Estado ecuatoriano se lo ha orientado como un “Estado de derechos”. Ramiro Ávila, ha explicado a esta característica, como el sometimiento de todo poder público o privado a los derechos de las personas⁷⁷.

Ávila explica que la característica del “Estado de derechos”, se lo puede comprender desde el reconocimiento, promoción y garantía de los derechos constitucionales como fin del Estado. Para ello, se hace necesario que la parte orgánica de la constitución se adecue a la parte dogmática de la misma.⁷⁸ Desde esta visión, significa la prevalencia de los derechos frente al Estado y a la ley.⁷⁹

Adicionalmente, señala que los derechos constitucionales se configuran en un eje transversal que interviene en los principios del Estado y de los derechos, en la parte orgánica de la Constitución, en los mecanismos de participación, en el régimen de desarrollo e incluso en el régimen de las fuerzas armadas.⁸⁰

⁷⁵ NB. Constitución de la República del Ecuador 2008.

⁷⁶ Ávila Santamaría, Ramiro (2008) “*La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*” (Primera Edición) Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ecuador: V&M p. 22 En: http://www.justicia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/1_Constitucion_de_2008_en_el_contexto_andino.pdf

⁷⁷ Cfr. Ramiro Ávila Santamaría, *op.cit.* p.p. 28 y 29

⁷⁸ Cfr. *Ibid.* p. 36

⁷⁹ Cfr. *Ibid.* p. 37

⁸⁰ Cfr. *Id.*

Es pertinente comprender que el paradigma del estado constitucional y de derechos se encuentra determinando de forma fundamental en las directrices que deben tomar los mecanismos de participación, como es el de veedurías ciudadanas; pues su ejecución deberá encontrarse vinculada al cumplimiento de las normas constitucionales y a la protección de derechos como fines del orden jurídico supremo.

II.1.3. El paradigma garantista

Insistiendo en el carácter de los derechos como vínculos del Estado, es decir como una obligación de proveer espacios para el ejercicio de los derechos fundamentales, es importante referirse a continuación a las garantías de los derechos, para ello, en primer lugar, se propone la siguiente pregunta: ¿qué es aquello que se ésta delimitando dentro del Estado?

Una respuesta a ello ha sido suministrada por Pierre Pactec y Ferdinand Mélin Soucramanien, los cuales sostienen que el Estado como entidad de soporte del poder político se encuentra compuesto por dos elementos: el primero es la constitución del Estado como una persona jurídica superior de derecho público, con la finalidad de separarlo de la persona de los gobernantes; y el segundo, denominado soberanía⁸¹, a la cual, se definirá como “*el poder del Estado a la autolimitación*”⁸², siendo aquel poder el objeto de que debe ser delimitado por el Estado.

Jean Dabin, explica que la soberanía implica un “*derecho de mando supremo*”, que lo ejercen, únicamente, los sujetos que poseen voluntad. Como es de entenderse, el ente jurídico llamado Estado no posee voluntad; sin embargo, existen los gobernantes que son los llamados a ejercer la soberanía como representantes del mismo⁸³.

El ejercicio de la soberanía, según Dabin, significa tener capacidad de obligar de forma necesaria y legítima. Por lo tanto, las órdenes emanadas de los gobernantes,

⁸¹ Cfr. Pactec, Pierre, Mélin-Soucramanien Ferdinand, (2011) *Derecho Constitucional*, (Primera edición en español), Colombia: Legis, p.34

⁸² Cfr. La soberanía es una cualidad del Estado, por la cual se entiende al mismo, independiente de todo poder superior. Borja Borja pp.59 y 60

⁸³ Cfr. Dabin, Jean (2003), *Doctrina General del Estado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México, (Primera edición), México D.F, p. 122

únicamente les atribuye poder cuando están investidos de esa función⁸⁴, resultando de ello que los gobernadores se constituyan en servidores del pueblo⁸⁵.

Dentro de esta doctrina, la soberanía se caracteriza por no ser absoluta, ella se encuentra demarcada por límites objetivos (cargas negativas y positivas), que nacen de la soberanía, de la naturaleza del Estado y de su fin y misión⁸⁶. La naturaleza, fin y misión del Estado conforman el derecho material del Estado, al que el mismo se sujeta y al que no podrá desobedecer, caso contrario perderá el sentido para lo cual fue creado⁸⁷.

Entre las obligaciones positivas más importantes, se encuentra aquella relativa a la organización y control del mismo Estado. Como consecuencia de aquellas, los gobernantes deben vigilar su propia constitución, la buena conformación y funcionamiento de sus órganos. Este deber se cumple con una doble finalidad: en primer lugar, asegurar el dominio y la libertad de actuación de la soberanía del Estado y, en segundo lugar, impedir que los ejecutores de la soberanía abusen de ella o la ejerzan mal. A este segundo elemento, Dabin lo llama, “*sumisión de la soberanía al derecho*”⁸⁸.

Al abarcar el tema de los límites del Estado, Dabin concluye, que los mismos, se caracterizan por ser generales e indeterminados, y que la única autoridad facultada para determinar esos límites, cuando se requiera de su aplicación, es el propio Estado a través de sus órganos, ya sea estableciéndolos en la Constitución, en la ley, como juez o como administrador⁸⁹.

Pero “¿quién apreciará si la solución adoptada por el Estado corresponde efectivamente a lo que exige el bien público?”, se cuestiona Dabin, y añade, “¿Podrá hacerlo soberanamente, sin control organizado directo o incluso indirecto, y sin responsabilidad de ninguna especie?”⁹⁰

⁸⁴ Cfr. *Ibid.* p. 124

⁸⁵ Cfr. *Id.*

⁸⁶ Cfr. *Ibid.* p. 127

⁸⁷ Cfr. *Ibid.* p. 135.

⁸⁸ Cfr. *Ibid.* p.p. 137 y 138.

⁸⁹ Cfr. *Ibid.* p.p. 135, 139 y 140.

⁹⁰ *Ibid.* p. 135.

Para el doctrinario, el problema se encuentra “en organizar de manera efectiva, contra toda ignorancia, incompetencia o mala voluntad, la sumisión del Estado a su ley”⁹¹. A este problema Dabin, responde encontrando soluciones aproximadas, que se han aplicado en las legislaciones y a las cuales, clasifica según el ámbito en el que se produzca el control, sea que se dé en el ámbito internacional (supra- nacionales) o se dé en el ámbito interno.

El Estado ecuatoriano por medio de las disposiciones declaradas en la Constitución 2008 propone una solución a la crisis de la falta de sujeción de la soberanía del Estado al Derecho, a través de las fórmulas del garantismo o lo que significa lo mismo, mediante la creación de “*técnicas que resulten idóneas para conseguir los fines estatales y, asegurar el máximo grado de efectividad de los derechos.*”⁹²

El garantismo, entonces, nace como una posible solución al problema del sometimiento del poder al derecho, presentándose aquella como una forma de disminuir la arbitrariedad por medio de instrumentos que logren vincular el poder con el derecho⁹³.

¿Pero qué comprende el garantismo? Carolina Silva sugiere que el calificativo garantista, ha sido adoptado por un discurso jurídico, que pretende la construcción de una estructura que proteja los derechos fundamentales⁹⁴.

La jurista se embarca en la búsqueda de un concepto amplio de garantía, para ello estipula los siguientes puntos:

- a) Advierte que es preciso tener en cuenta que cualquier manifestación de una garantía, dentro de cualquier contexto jurídico, deberá ser tomada desde una noción de aseguramiento o tutela⁹⁵. Entonces, señala que para deducir el concepto de garantía es necesario separar el concepto de derecho, de aquel

⁹¹ *Ibid.* p.p. 140 y 141.

⁹² Silva Portero, Carolina (2008) Las garantías de los derechos ¿Invención o reconstrucción? *Neoconstitucionalismo y Sociedad* (Primero Edición) Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Quito: V&M Gráficas p. 65.

⁹³ *Cfr. Ibid.* p. 65

⁹⁴ *Cfr. Ibid.* p.p. 52 y 53

⁹⁵ *Cfr. Ibid.* p.p. 53 y 54

de garantía⁹⁶, puesto que no son sinónimos. De tal manera que, inicialmente, se entiende a la garantía, como “*toda forma de protección de un derecho.*”⁹⁷

- b) La simple declaratoria de un derecho, no significa que el mismo se encuentre garantizado. Para que aquello suceda, es preciso que además se creen mecanismos que tutelen adecuadamente estos derechos⁹⁸. Si no se establecieron estas garantías, no significa que el derecho haya desaparecido o no exista, sino que con ese hecho nace una necesidad de crear instrumentos que tutelen el derecho y, así, se pueda ejercer efectivamente⁹⁹. De esta forma, las garantías no encarnan la existencia del derecho, más bien efectivizan su ejercicio¹⁰⁰.

Desde estas conclusiones, la doctrinaria encuentra dos características concretas de la garantía: a) su naturaleza procesal o instrumental (mecanismo o técnica) y, b) su fin de hacer efectivo el ejercicio de los derechos fundamentales. Luego, a partir de estos elementos logra encontrar una definición, la cual expresa de la siguiente manera: “*garantía es todo mecanismo para hacer efectivo un derecho*”¹⁰¹.

Esta definición se complementa con la señalada por el doctrinario Roberto Dromi, quien manifiesta que:

*“las garantías son pues, seguridades – jurídico- institucionales que la propia ley señala para posibilitar la vigencia de los derechos (...) reconocidos u otorgados.”*¹⁰²

II.1.4. El Paradigma de participación

El tercer paradigma de estudio determinado por el Estado ecuatoriano en la Constitución del 2008, es la participación ciudadana, la cual, se establece como uno de los ejes más importantes dentro de la concepción del Estado y la democracia en el Ecuador¹⁰³.

⁹⁶ Cfr. *Ibid.* p. 57

⁹⁷ Silva Portero, Carolina, *op. cit.* p. 58.

⁹⁸ Cfr. Silva Portero, Carolina, *op. cit.* p. 58.

⁹⁹ Cfr. *Ibid.* p. 59 – 61.

¹⁰⁰ Cfr. *Ibid.* p. 62

¹⁰¹ Cfr. *Ibid.* p. 66

¹⁰² Dromi, Roberto (2001) “*Derecho Administrativo*” (Novena edición) Buenos Aires: Ciudad Argentina. p. 53

¹⁰³ Cfr. Morales Viteri, Juan Pablo (2008) Los Nuevos Horizontes de Participación *La Constitución del 2008 en el contexto Andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado.* (Primera edición) Quito: V&M Gráficas

Como ya se explicó anteriormente, la participación ciudadana surge a partir de la presión ejercida por la ciudadanía sobre las instituciones de democracia representativa. El mismo artículo dispone que la soberanía que radica en el pueblo sea ejercida, no sólo a través de los órganos del poder público, sino a través de las formas de participación constitucionalmente previstas¹⁰⁴.

Este paradigma de la participación ciudadana se encuentra representado también en los países miembros de la Organización de los Estado Americanos (en adelante OEA), lo cual ha significado la incorporación de mecanismos pertenecientes a la democracia participativa por diferentes Estados, en una búsqueda de enriquecimiento y fortalecimiento del modelo democrático de los gobiernos.¹⁰⁵

A causa de este fenómeno, la OEA ha compatibilizado estos mecanismos participativos con los principios democráticos, condicionando su uso al cuidado y mantenimiento del sistema democrático representativo, e incentivando a que estos mecanismos colaboren a que el Estado tenga una acción más eficiente.¹⁰⁶

Desde esta visión, los mecanismos de participación, solo pueden ser ideados como elementos consustanciales de las instituciones participativas, y no como sustitutos de ellas; dicho en otras palabras, se establece una única democracia fundada en la representatividad, pero que además se forma por mecanismos de participación.¹⁰⁷

Por su parte, los jueces de la Corte Constitucional ecuatoriana se han referido a la participación, expresando que la Constitución del Ecuador del 2008 establece al Estado ecuatoriano como aquel que se dirige a superar la democracia representativa a través de la participación protagónica de la ciudadanía en los asuntos del Estado, circunstancia que la Corte la denomina como democracia sustancial.¹⁰⁸

p.155 En: http://www.justicia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/1_Constitucion_de_2008_en_el_contexto_andino.pdf [Consulta: 23/11/2014]

¹⁰⁴ Cfr. *Ibid.* p.156

¹⁰⁵ Organización de los Estados Americanos (2011) *Informe Anual del Comité Jurídico Interamericano a la Asamblea General*. Secretaría General de los Estados Americanos. Recuperado de: <http://www.oas.org/cji/INFOANUAL.CJI.2011.ESP.pdf>. [Consulta: 22/11/2014]

¹⁰⁶ Cfr. *Id.*

¹⁰⁷ Cfr. *Id.*

¹⁰⁸ Cfr. Ecuador, Corte Constitucional, Sentencia Interpretativa No. 002-08-IC, Registro Oficial (Segundo Suplemento) No. 487 de 12 de diciembre de 2008, p.6.

Sin embargo, pese a las intenciones de la Corte Constitucional del Ecuador de sugerir un cambio profundo dentro de este paradigma, la participación de la ciudadanía en los asuntos del Estado, tal y como lo ha configurado la OEA, nunca llega a superar a la democracia representativa, pues la primera, dentro de la Constitución ecuatoriana se encuentra determinada únicamente como un complemento de la democracia representativa, como un derecho y deber de las personas, dispuesto en el artículo 61 y 18 de la CRE; por lo tanto, debe ser respetado y garantizado por los órganos estatales, pero también controlado desde las mismas instancias.

En conclusión se dirá que el paradigma de participación dependerá del campo de acción que se le otorgue desde el poder público.

II.1.5. Una garantía de participación.-

Si se comprende a las garantías como todo un mecanismo para hacer efectivo un derecho, y, además se toma en cuenta que el artículo 61 de la Constitución reconoce entre los derechos a aquellos referidos a la participación, se concluye que todos los mecanismos por medios de los cuales se ejerzan derechos de participación son garantías de los mismos. Una enumeración ejemplificativa de estos mecanismos la encontraremos en el Art. 100 de la Constitución ecuatoriana y entre los cuales se encuentran las veedurías ciudadanas.

Consecuentemente, las veedurías ciudadanas son garantías por medio de las cuales se pretende efectivizar el ejercicio de derecho de participación y, en definitiva, a todos los derechos vinculados en la utilización del mecanismo de veedurías ciudadanas; pues, se debe recordar que los derechos humanos se rigen bajo los principios de indivisibilidad, interdependencia y no jerarquización (Art. 11, numeral 6 CRE).

En similares términos, el CPCCS se ha pronunciado sobre este tratamiento que el Derecho dio al mecanismo de veedurías ciudadanas, a través del artículo 1 del derogado Reglamento General de Veedurías Ciudadanas publicado en el R.O. No. 226 de 01 de julio de 2010, en el que dispuso que:

(...)El presente reglamento tiene por objeto regular la conformación, atribuciones, competencias y funcionamiento de las veedurías ciudadanas, como mecanismos para garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos a participar en los asuntos de interés público, y llevar adelante actividades de control social. (El subrayado no pertenece al texto original).

Con esta conclusión se insiste en el tratamiento jurídico de garantía constitucional que recibe el mecanismo de veedurías ciudadanas, oponiéndola a la histórica concepción del mecanismo como política pública moldeable a los intereses de quienes ejercen el poder público.

II.1.6. Veedurías ciudadanas como garantías institucionales de la Constitución.-

En lo que respecta a la clasificación de las garantías constitucionales, Claudia Storini, en un sentido más amplio de la concepción de garantías, ha explicado que existen tres clases de garantías: las primeras llamadas genéricas, abstractas o normativas¹⁰⁹, las segundas denominadas de reacción, jurisdiccionales o procesales específicas¹¹⁰ y las terceras denominadas garantías institucionales¹¹¹.

Las veedurías ciudadanas corresponden a la última clase de garantías. La noción de aquellas garantías, para Antonio Cidoncha Martín, “*debe reservarse para organizaciones o formas de organización (tanto públicas como privadas, tanto jurídicas como sociales o económicas) no reguladas en la Constitución, pero sí reconocidas por esta y, además, con fines de protección*”¹¹².

En la jurisprudencia comparada, este tipo de garantías han sido expresadas como instituciones

no esenciales o centrales, pero sí típicas, y por tanto necesarias, de la organización político administrativa. Gracias a su reconocimiento constitucional gozan de protección, especialmente frente al legislador, pues a este último al regularlas le estaría vedado suprimirlas, vaciarlas de contenido o desfigurarlas, con esta prohibición queda garantizada la imagen maestra de la institución o Leit-Bild.

¹⁰⁹ NB. La función de estas garantías es evitar que las normas de carácter inferior a la constitución y que desarrollan a los derechos, despojen a los mismos de sus contenidos y de la eficacia que la constitución les otorga. Cfr. Storini, Claudia (2008) *Las Garantías de los Derechos Fundamentales en la Constitución Ecuatoriana de 2008*, Quito: Corporación Editorial Nacional, UASB. p. 289

¹¹⁰ NB. Su función es la de brindar, al ciudadano que cree se le ha vulnerado un derecho, la posibilidad de acudir a un procedimiento y obtener su restablecimiento o preservación. *Ibidem*.

¹¹¹ *Id.*

¹¹² Cidoncha Martín, Antonio, Garantía Institucional, Dimensión Institucional y Derecho Fundamental: Balance Jurisprudencial, Teoría y Realidad Constitucional No. 23 (2009), España: Centro de Estudios Ramón Areces. En: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3003934> [Consulta: 22/11/2014].

*En esa medida la garantía institucional no asegura un contenido concreto, ni un ámbito de competencias determinado e inmodificable, sino la preservación de los elementos identificadores de una determinada institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar, de lo que resultarían importantes diferencias con la figura de los derechos fundamentales.*¹¹³

Reconocer que el mecanismo de veedurías ciudadanas es una garantía institucional establecida en la Constitución conlleva la necesidad de encontrar sus elementos identificadores y los fines a los que sirve el mecanismo dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano. Con este análisis se podrá delimitar la figura y esencia de la institución protegida por el sistema normativo ecuatoriano y su importancia en el mismo.

II.2. Veedurías ciudadanas como objeto de conocimiento del derecho ecuatoriano: elementos identificadores del mecanismo

Roberto Dromi al referirse a la teoría de las realidades sociales, señala que el Estado es un género de la sociedad y ya que el individuo participa al mismo tiempo en una variedad de sociedades, a la sociedad política se la entiende como una realidad estatal, constituida por una organización administrativa y pública permanente.¹¹⁴

La relación que nace entre individuo y sociedad, cuando se presenta dentro del campo político se traduce en la relación política: ciudadano-Estado, la cual, genera derechos o prerrogativas y deberes u obligaciones a ambas partes que conforman la relación¹¹⁵ (atribuciones para el Estado y reconocimiento de derechos¹¹⁶ a los individuos).

Esta relación política al nacer de una norma se traduce en relación jurídica, la cual, también, está caracterizada por ser una relación de derecho- deber, que “*presupone siempre dos reglas de conducta de las cuales la primera atribuye un poder y la segunda un deber*”.¹¹⁷

¹¹³ Colombia, Corte Constitucional Colombiana, Sentencia No. C162-68 de 21 de febrero de 2008, En: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-162-08.htm>, [Consulta: 23/11/2014], p. 20.

¹¹⁴ Cfr. Dromi, Roberto (2001) *Derecho Administrativo* (Novena edición) Buenos Aires: Ciudad Argentina. p.106

¹¹⁵ Cfr. *Ibid.* p.107

¹¹⁶ NB. Norberto Bobbio responde a la pregunta que significa tener derecho, señalando que significa tener el poder de cumplir una acción determinada. Bobbio, Norberto (1996) “*Teoría General del Derecho*” (Primera edición) España: Debate S.A. p.29.

¹¹⁷ *Ibid.* p.30

Si el fenómeno de la participación, como lo ha dicho Ernesto Izunza Vera, es “una relación entre ciudadanos y el Estado, que se desarrolla en múltiples formas y en diversas intensidades e intencionalidades”¹¹⁸, entenderemos que el hecho jurídico productor de la normativa que regula el mecanismo de veedurías ciudadanas, es una de las formas de relación entre los ciudadanos con el Estado, la cual constituye derechos y obligaciones para ambas partes.

A partir de esta premisa, se desarrolla a continuación las relaciones originadas en la conformación del mecanismo y los derechos subjetivos que de su estructura pueden derivarse. El objeto de esta revisión será el de reconocer los elementos identificadores del mecanismo de las veedurías ciudadanas.

II.2.1.1. El control de las veedurías ciudadanas a las entidades públicas.-

Para Manuel Aragón, el equilibrio entre los poderes del Estado no solo se vincula con un enredado conjunto de limitaciones materiales (libertades y derechos sociales) sino que además subsisten una serie de controles que se articulan con ellas, pues una limitación sin control resulta inefectiva o irrealizable¹¹⁹.

Aragón, clasifica genéricamente a las limitaciones como no institucionalizadas, que consecuentemente tiene un tipo de control no institucionalizado e institucionalizadas que a su vez poseen controles propios¹²⁰.

A los controles no institucionalizados que son generales y difusos, Jellinek los ha denominado “garantías sociales”. Estos controles, se expresan a través del juego de la opinión pública e incluso, dice Aragón, por medios no públicos de presión. Mientras tanto, los controles políticos y jurídicos (controles institucionalizados), se caracterizan

¹¹⁸ Izunza Vera, Ernesto (2006). Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas. En Izunza Vera, Ernesto., Olvera, Alberto (Primera Edición). **Democratización, Rendición de Cuentas y Sociedad Civil: Participación Ciudadana y Control Social** (266-291) México: Miguel Ángel Porrúa. En: http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/democ_rend_cuen.pdf [Consulta: 22/11/2014].

¹¹⁹ Cfr. Manuel Aragón (2002) Constitución, Democracia y Control. (Primera Edición). Instituto de Investigaciones Jurídicas. México: Universidad Autónoma de México. En: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=288> . [Consulta: 22/11/2014]. p. 130

¹²⁰ Cfr. *Id.*

porque sus competencias se encuentran reconocidas por el ordenamiento jurídico establecido¹²¹.

A diferencia de lo que ocurre con los controles institucionalizados, en el control social son los ciudadanos, los grupos de diversa índole, los medios de información, etc., quienes ejercen el control fundamentados en su derecho a efectuarla. Este derecho, no representa una competencia formalizada o jurídicamente reconocida, sino una libre facultad. Manuel Aragón entonces propone que el control es social, precisamente, porque sus agentes no se someten, para efectuarlo, a un procedimiento reglado y específico de control.¹²²

Dentro de la teoría constitucional de los controles planteada por Aragón, se señala que el papel del Derecho en el estudio de las distintas formas de control dependen de la amplitud de análisis que se puede efectuar a cada una de ellas; así el control jurídico será aquel por el cual el Derecho pueda evaluar una determinada actividad de naturaleza jurídica de forma total, al punto de llegar a sancionar si ésta no se realiza de forma debida. Por su parte, el control político podrá ser estudiado por el Derecho, únicamente desde su normatividad; es decir, desde los procesos regulados, la conformación de la voluntad externa de los agentes controladores y básicamente el ejercicio de ciertos derechos políticos, pero no desde su materialidad, pues corresponde está área, al estudio de otras ciencias.

Aunque casi ausente, también el Derecho se inmiscuye en el estudio de los controles sociales, pero ya no desde el establecimiento de procedimientos o trámites específicos, sino desde la consagración de derechos específicos que permitan y garanticen el ejercicio del control.

En el caso ecuatoriano, la Constitución ha reconocido a los ciudadanos derechos de participación en asuntos de interés público, particularmente, el derecho de fiscalizar los actos del poder público. Como sucede con cualquier otro derecho, frente al poder de fiscalizar los actos de poder, existe una contraprestación del Estado al respetar los derechos de participación y de garantizar su efectivo ejercicio (Art. 3.1, 3.8, 11.9 CRE).

¹²¹ Cfr. *Ibid.* p.p. 131 y 132

¹²² Cfr. *Ibid.* p. 174

Una de las instituciones que el Estado ha establecido para garantizar el ejercicio de estos derechos es el mecanismo de veedurías ciudadanas. Por medio de este mecanismo, los ciudadanos tienen la capacidad de dar seguimiento, vigilar y fiscalizar la gestión pública (Art. 6 RGVC-2014).

De conformidad con la revisada doctrina sobre los controles constitucionales, entendemos al derecho de fiscalización, control o vigilancia de los ciudadanos y a todos los derechos vinculados al ejercicio de este derecho, como el elemento normatizado del control social. Por lo tanto, es de entenderse que el rol de la instrumentación jurídica ecuatoriana (ley y reglamentos), en cuanto al control social que se realiza dentro de las veedurías ciudadanas, además de ser prácticamente inexistente, es decir regular lo estrictamente necesario, deberá dirigirse a la protección y garantía de los derechos consagrados en la Constitución, específicamente aquellos necesarios para el ejercicio de control social, los cuales permitirán a los veedores: conocer, informarse, monitorear, opinar, presentar observaciones, exigir rendición de cuentas y contribuir al mejoramiento de la administración de lo público.

En referencia a lo señalado es posible llegar a una nueva conclusión: el mecanismo de veedurías ciudadanas posee la calidad de doble garantía, por un lado es una garantía del ejercicio de derechos constitucionales y por otro lado es una garantía del orden jurídico establecido en el Ecuador a través del control social. Dicho de otra manera, el rol de la garantía institucional, denominada veedurías ciudadanas dentro del orden jurídico ecuatoriano, es la protección del bien jurídico “control social”, para ello deberá propiciar una organización dentro de la cual sea posible el ejercicio de los derechos constitucionales consagrados y que son indispensables para garantizar dicho bien protegido.

II.2.1.2. El control de las veedurías ciudadanas por parte del Estado.-

Si miramos desde otra perspectiva, se encontrará que si bien el Estado consagra ciertos derechos que son ejercidos a través del mecanismo de veedurías ciudadanas, el mismo Estado, en cumplimiento de su función de protección, está obligado a restringir

estos derechos individuales, para adecuarlos al *bien común*¹²³. Esto significa que los derechos no son absolutos o ilimitados, más bien, el Estado debe imponer límites a estos derechos con el fin de proteger el orden, la armonía y la dependencia de las partes que conforman el espacio social¹²⁴.

En ese sentido, Dromi ha señalado que:

*“[e]l poder del Estado se manifiesta a través de dos funciones esenciales: gobierno y control. La función de control es co-existencial al Estado. Controlar no es reducir los derechos, sino compatibilizarlos y armonizarlos para la convivencia social”.*¹²⁵

Para el jurista, el Estado fiscalizador tienen el deber de garantizar el ejercicio de los derechos de unos y otros, sin embargo esto no significa coartar, desnaturalizar, alterar o extinguir los derechos¹²⁶.

Siguiendo esas mismas directrices, el Ecuador, al igual que reconoce derechos para los ciudadanos, establece responsabilidades que los mismos deben observar y que se encuentran en el artículo 83 de la Constitución ecuatoriana, los cuales se refieren en términos generales al respeto de los derechos humanos, la promoción del bien común y a la actuación de los ciudadanos en apego al cumplimiento de las normas jurídicas de manera honesta y transparente.

De igual manera se manifiesta la Carta Democrática Interamericana, al referirse a la participación, en los siguientes términos:

Artículo 6
*La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad (...)*¹²⁷.

A partir de ello, podemos inferir la existencia de una relación entre veedurías y sociedad, de modo tal, que este mecanismo en tanto que actúa en la esfera de lo público adquiere responsabilidades directas con la sociedad. Por lo tanto, se entiende que en su función de Estado protector, el mismo interviene en la relación veedurías- sociedad con

¹²³ Cfr. Dromi, Roberto (2001) *Derecho Administrativo* (Novena edición) Argentina: Ciudad Argentina., p. 54.

¹²⁴ Cfr. *Ibid.* pp.53,54 y60

¹²⁵ *Ibid.* p. 62

¹²⁶ Cfr. *Id.*

¹²⁷ OEA, Asamblea General, Carta Democrática Interamericana, 11 de septiembre de 2001, En: http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm [Consulta: 22/11/2014].

el objeto de cuidar los derechos e intereses de la sociedad¹²⁸, lo cual significa una limitación o restricción a los derechos consagrados y que se ejercen en la esfera de las libertades.

Pese a que el derecho de fiscalización (control social) se encuentra desarrollándose en el campo de las libertades constitucionales, que son espacios dentro de los cuales se posibilita la autodeterminación de cada persona¹²⁹, las responsabilidades atribuidas a los ciudadanos en uso de estas libertades ha pesado más, generando que la relación que ha surgido entre el Estado y los individuos, en ejercicio de sus derechos, derive en una instrumentación jurídico- formal a través de la ley y particularmente de reglamentos.

Pero ¿qué significa esta instrumentación jurídico – formal para la salud del mecanismo y su rol dentro del orden jurídico ecuatoriano? ¿Cuáles son los límites de restricción de los derechos consagrados por parte del Estado? y ¿cómo encontrar un balance entre la protección y garantía de los derechos consagrados y las responsabilidades de los ciudadanos del ejercicio del control social, cuando se encuentran actuando a través del mecanismo de veedurías ciudadanas? Esos son los retos que se pretende resolver en el Tercer Capítulo de este trabajo. Por el momento se continuará con la búsqueda de los elementos identificadores.

II.2.1.3. La compatibilización de los controles institucionales y los controles sociales

Para Dromi, la función del control se caracteriza por ser un deber irreversible, irrenunciable e intransferible del Estado, caso contrario, la falta de control conduce a la irresponsabilidad pública.¹³⁰

¹²⁸ Dromi *Op.cit* p.63

¹²⁹ NB. Las libertades son bienes respecto de lo que cada hombre se encuentra excusado de realizar cualquier acción que se oponga a su autodeterminación. Cfr. *op.cit.* Teoría General del Derecho Borja Borja p. 197

¹³⁰ Cfr. Dromi *Op.cit.* p. 173

Las veedurías ciudadanas se constituyen en garantías de los derechos de participación, de la misma forma, ellas también protegen otro tipo de intereses sociales u otro tipo de límites impuestos por el Estado (la sujeción del poder al Derecho), esta vez, en su función de control público¹³¹.

Pero, si el control se caracteriza por ser intransferible, ¿Dé que hablamos cuando nos referimos al control social que ejercen las Veedurías Ciudadanas?

El Estado ecuatoriano atribuye el derecho de control social a los ciudadanos, el cual implica el poder de vigilancia y observación del ejercicio del poder público, sin embargo, esto no significa que el Estado haya transferido o delegado su función de controlar. El Estado mantiene su poder de control frente a cualquier otro poder, pero a la par, abre espacios en donde los ciudadanos se acerquen a la actividad pública y de esta manera formen parte de las decisiones que se tomen en la esfera estatal. Uno de estos espacios son las veedurías ciudadanas.

En otras palabras, el Estado no traslada su función de control, más bien, dentro de la dinámica de la relación estado-individuo, reconoce un sistema de frenos para los entes estatales (derechos constitucionales), de tal forma que los ciudadanos tengan un campo de actuación no institucionalizada dentro de las esferas públicas donde se desenvuelve el poder institucionalizado.

II.2.2. Elementos identificadores del mecanismo de veedurías ciudadanas. ¿Qué espera el orden estatal de esta garantía?

Recapitulando se encuentra que el mecanismo de veedurías ciudadanas tiene los siguientes elementos identificadores:

- a) El fin principal del mecanismo de veedurías ciudadanas es ser una garantía de los límites normatizados (derechos consagrados, normas, etc.) en el orden jurídico ecuatoriano, para ello las veedurías ciudadanas protegen el bien jurídico denominado “control social”; por lo tanto, la normalización del

¹³¹ Cfr. Huerta Ochoa, Carla (2001) *Mecanismos Constitucionales para el control del poder político*. (Segunda Edición). Instituto de Investigaciones Jurídicas. México: Universidad Autónoma de México. Recuperado de: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=158> [Consulta: 22/11/2014]. p.53

mecanismo debe garantizar el ejercicio de los derechos consagrados constitucionalmente y no buscar regular exhaustivos procedimientos y cargas, observando su naturaleza de control no institucionalizado.

- b) El control social a través del mecanismo lo realizan los ciudadanos en ejercicio de sus derechos civiles y políticos, pero como los resultados de sus acciones buscan incidir en la esfera pública, para evitar su abuso, el ejercicio de estos derechos debe ser limitado a través de la imposición de cierto tipo de responsabilidades.

Además de lo señalado, el mecanismo de veedurías ciudadanas cumple con otros fines concurrentes y no de menor validez ordenados por el Estado ecuatoriano, que a su vez, también son herramientas que facilitan la realización del control social y los cuales se identifican a continuación.

II.2.2.1. La búsqueda del cumplimiento del principio de publicidad estatal

Con la llegada de la tradición liberal, surge la idea de un Estado transparente. El Estado, así concebido, se limita por las libertades fundamentales de los ciudadanos, de tal forma que el poder político es considerado como un mandato y a los individuos se les reconoce como sujetos de derechos de libertad, igualdad y de propiedad¹³².

Con esta interpretación el Estado liberal es un enemigo de los Arcana Imperii, y la publicidad se entiende como otro de los recursos de limitación del poder. A partir de ese momento histórico se busca que el acceso de la información sobre los asuntos que competen a la sociedad, pasen de las manos del gobierno y de los particulares privilegiados, a ser una atribución del ciudadano¹³³.

Luego, llamaremos publicidad a las exigencias de la información de las democracias y de las sociedades transparentes, por lo tanto la publicidad “*es la cualidad o atributo de lo que puede hacerse público*”¹³⁴. De acuerdo con Jesús Rodríguez Zepeda hacer algo público, “*significa en su sentido más amplio, trascender el ámbito privado de las ideas, los*

¹³² Cfr. Rodríguez Cepeda, Jesús, Estado y transparencia: un pase por la filosofía política (2004), Cuadernos de Transparencia, México: Instituto Federal de Acceso a la Información pública. pp. 25- 28

¹³³ Cfr. *Ibid.* p.32

¹³⁴ Cfr. *Ibid.* p. 36

argumentos, las propuestas y las razones para entrar en un espacio social de conocimiento y de aceptación”¹³⁵, en este sentido, el autor entiende a la publicidad como: “un proceso de socialización de comunicación, de ideas, y proyectos que pretenden que el público receptor se apropie de ellos”¹³⁶.

Rodriguez Zepeda cita a Norberto Bobbio, el cual dice que:

De esta manera de plantar el problema deriva que la obligación de la publicidad de los actos gubernamentales es importante no sólo, como se dice, para permitir al ciudadano conocer las acciones de quien detenta el poder y en consecuencia de controlarlas, sino también porque la publicidad es en sí misma una forma de control, es un expediente que permite distinguir lo que es lícito de lo que es ilícito”¹³⁷.

Siguiendo los lineamientos del así interpretado liberalismo, el Estado Ecuatoriano amparado por normas constitucionales, legales y disposiciones de convenios internacionales de los cuales el Ecuador es signatario, a partir del 18 de mayo del 2004, establece el mecanismo de acceso a la información pública, por medio de una ley orgánica¹³⁸.

Posteriormente, con la Constitución de Montecristi, este mecanismo se elevaría a una garantía constitucional establecida en el Art. 91 de la Constitución. Además se reconocería, como un derecho agrupado dentro de la sección tercera, del Capítulo II de la Norma Fundamental, por el cual, se garantiza el derecho a todas las personas a acceder libremente a la información generada en entidades públicas o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas, exceptuando de ellas a aquellas informaciones calificadas expresamente como reservadas por la ley.

De igual manera, dentro de los objetivos de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, se establece el acceso de la ciudadanía a la información necesaria para encaminar procesos dirigidos a la exigibilidad de los derechos y deberes, el control social y la rendición de cuentas en la gestión de lo público (Art. 3.1 LOPC).

¹³⁵ Cfr. Id.

¹³⁶ Cfr. Id.

¹³⁷ Cfr. Ibid. p. 40

¹³⁸ Ver: Ecuador, Congreso Nacional, Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Registro Oficial No. 337 de 18 de mayo de 2004.

Dentro del mecanismo de veedurías ciudadanas, la misma Ley establece los derechos de los veedores a conocer, informarse, opinar, presentar observaciones y pedir rendición de cuentas, exceptuando a los mismos el acceso de aquella información calificada legalmente como reservada (Art. 84 LOPC).

En ese mismo sentido, la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo¹³⁹ (en adelante LODP), faculta al Defensor del Pueblo a posibilitar, a través del procedimiento de quejas, solicitar información a cualquier funcionario público o particulares relacionados con las investigaciones que se realicen en esa entidad, pudiendo ser sancionados vía administrativa, civil o penal, en caso de no entregar la información, previo al sometimiento de los procedimientos de juzgamientos correspondientes (Arts. 21- 24, LODP).

De lo antes revisado, concluimos que una de las finalidades del mecanismo de veedurías ciudadanas, recae en la búsqueda de publicidad estatal, de tal modo que éste objetivo solo puede ser cumplido cuando la información recopilada en forma de informes que presentan los veedores en la finalización de su trabajo, hayan sido consumidos por la sociedad dentro de la esfera pública.

II.2.2.2. Lucha contra la corrupción

Por lo señalado con anterioridad en los antecedentes del mecanismo de veedurías ciudadanas, se evidencia que originalmente el objetivo de las veedurías ciudadanas era que funcionarían como una herramienta del Estado para lucha contra la corrupción. Sin embargo, la lógica de este mecanismo se construía desde una política pública de participación en el control, a la luz del derecho a la fiscalización de los actos de los órganos del poder público (Art. 26 del Constitución ecuatoriana de 1998).

Actualmente y como ya se ha concluido, estos mecanismos forman parte de un sistema de garantías, que protegen los derechos de participación, pero sobre todo, lo hacen dentro de un proceso de democratización, es decir, que no solo se reconocen

¹³⁹ Ver: Ecuador, Congreso Nacional, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, publicada en el Registro Oficial No. 07 de 20 de febrero de 2007.

derechos sino que se pretende que estos espacios de participación existan efectivamente dentro de las estructuras estatales y no solo sean enunciados normativos.

Si esto es así, la cuestión que se nos viene en mente es ¿cuál es el grado de participación al que las veedurías pueden acceder, en cuanto a la lucha contra la corrupción?

Esta respuesta, la encontramos en dos situaciones jurídicas, ubicadas en el artículo 83 numerales 8 y 17 de la Constitución, los cuales, prescriben que serán atribuciones de los ciudadanos y ciudadanas ecuatorianas: el denunciar y combatir los actos de corrupción y, participar en la vida política, cívica y comunitaria del país, de manera honesta y transparente; así como los dispuestos en los numerales 2 y 4 del mismo artículo de la Constitución referentes a las obligaciones de los ciudadanos de no ser ocioso, no mentir, no robar y colaborar con la paz y la seguridad.

De esta forma, no solo que se instituye un deber de los ciudadanos de denunciar los actos de corrupción, sino que también quedan obligados a que su participación en las esferas públicas del Estado se la realice de forma honesta y transparente, en concordancia con la búsqueda de valores como la paz y la seguridad y absteniéndose de ser ocioso, mentir o robar.

Como consecuencia de estas obligaciones, el legislador, en el artículo 84 de la LOPC faculta a quienes ejerzan sus derecho a través del mecanismo de veedurías ciudadanas para que puedan presentar observaciones y solicitar la rendición de cuentas a las servidoras y servidores públicos de las instituciones públicas, siendo esta una de las formas de control que tiene el mecanismo.

Otras formas de control es el ejercicio de derecho de acceso a la información pública, el derecho de petición y el acceso a las garantías jurisdiccionales que se encuentran establecidas en la Constitución ecuatoriana.

II.2.2.3. Una herramienta para el nacimiento de otras formas de participación

Las veedurías ciudadanas no solo que en sus orígenes fueron concebidas como instrumentos de lucha contra la corrupción, este mecanismo también buscaba ser una herramienta que permitiera a la iniciativa ciudadanía para que de forma voluntaria iniciara un proceso de acercamiento entre el Estado y la sociedad civil, lo cual acarrearía un proceso al regreso del sentimiento de pertenencia al Estado, por parte de la sociedad.¹⁴⁰

Fue entonces desde esta perspectiva que la CCCC, a través de las veedurías ciudadanas, esperaba que la utilización del mecanismo por parte de los ciudadanos pudiese derivar hacia otras formas de participación, por ejemplo en la implementación de mecanismos participativos o solicitudes de rendición de cuentas¹⁴¹. Por lo tanto, este mecanismo no agotaría todas las formas de participación.¹⁴² Asimismo, lo que se buscaba era el fortalecimiento de otras instancias de participación.¹⁴³

Es en este sentido, que la CCCC afirmaba que aún cuando las veedurías ciudadanas no poseían el poder de juzgamiento, aquellas se encontraban facultadas para utilizar la sanción moral en su localidad, movilizar la opinión pública o ejercer presión para que se aplique la ley en los casos descubiertos por la propia ciudadanía.¹⁴⁴

En la misma dirección se expresa la socióloga Nuria Cunill Grau, al referirse a los desafíos que enfrenta la construcción de institucionalidad de los espacios públicos no estatales. Uno de estos desafíos precisamente es conseguir que la participación disponga de medios efectivos para incidir en los procesos de formación de la voluntad política, a este hecho Cunill lo denomina “*construir los recursos de influencia*”.¹⁴⁵

Cunill se plantea a través de este desafío, la posibilidad de la ciudadanía de ser dotada de capacidad de incidir en la formación de las decisiones y políticas públicas,

¹⁴⁰ Cfr. Comisión de Control Cívico de la Corrupción, “*Veedurías Ciudadanas: Tarea de Todos*”, *op.cit.* p. 2.

¹⁴¹ Cfr. Comisión de Control Cívico de la Corrupción, “*Sistematización Veedurías Ciudadanas*”. *op.cit.* p. 11

¹⁴² Cfr. *Ibid.* p. 12

¹⁴³ Cfr. *Ibid.* p. 17

¹⁴⁴ Cfr. *Ibid.* p. 18

¹⁴⁵ Cfr. Cunill Grau, Nuria (2006). Espacios públicos no estatales para mejorar la calidad de las políticas. Una visión sobre América Latina. En Isunza Vera, Enersto., Olvera, Alberto (Primera Edición). **Democratización, Rendición de Cuentas y Sociedad Civil: Participación Ciudadana y Control Social** (165-191) México: Miguel Ángel Porrúa. Recuperado de: http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/democ_rend_cuen.pdf [Consulta: 22/11/2014]. p.p. 168 y 169

esto se traduce en la posibilidad de dotar a la ciudadanía de recursos expresos para asegurar que el ejercicio de los derechos se traduzca en consecuencias materiales para los poderes públicos.¹⁴⁶

Cunill afirma que, en primer lugar, las consecuencias materiales pueden derivarse de los órganos judiciales y de control, expresando que para ello los recursos judiciales deben estar a disposición de la participación ciudadana y ejemplifica esta posición con el caso colombiano de veedurías ciudadanas, las cuales se encuentran facultadas para elevar derechos de petición ante las autoridades competentes y ejercer ante los jueces todas las acciones consagradas por la ley.¹⁴⁷

En segundo lugar, estas consecuencias materiales, pueden ser de tipo simbólico, por medio de la expresión de aprobación o desaprobación social. Aquellas pueden, potencialmente, traducirse en formación de opinión pública, la cual es una herramienta para moldear o bloquear decisiones públicas. Adicional a esta afirmación, la estudiosa expresa que para la existencia de estos efectos, es necesario que se presenten fundamentalmente, los recursos de influencia de deliberación y transparencia.¹⁴⁸

En iguales prevenciones, la actual Constitución ecuatoriana, se ha manifestado, disponiendo en su artículo 95, que la participación protagónica de las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, debe desembocar en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano, el cual se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

En concordancia con la disposición constitucional, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, en su artículo 29, dispone al poder ciudadano como:

el resultado del proceso de participación individual y colectiva de los ciudadanos y ciudadanas de una comunidad, quienes de manera protagónica participan en la toma de decisiones, planificación, gestión de asuntos públicos y en el control social de todos los niveles de gobierno, las funciones e instituciones del Estado, y de las personas naturales o jurídicas del

¹⁴⁶ Cfr. *Ibid.* p. 182

¹⁴⁷ Cfr. *Ibid.* p.183

¹⁴⁸ Cfr. *Id.*

sector privado que manejan fondos públicos, prestan servicios o desarrollan actividades de interés público, tanto en el territorio nacional como en el exterior.

Con motivo a lo antes señalado, concluimos que el poder ciudadano, es un proceso de participación, en el cual el mecanismo de veedurías ciudadanas, se convierte en un eslabón más, en la búsqueda de la construcción de recursos de influencia en de todos los niveles de gobierno, las funciones e instituciones del Estado, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que manejan fondos públicos, prestan servicios o desarrollan actividades de interés público, tanto en el territorio nacional como en el exterior; por ello, no es suficiente que su actuación se limite a actuar de forma apartada de los intereses de la sociedad sino que se convierta en un herramienta para el cumplimiento de los deberes de los ciudadanos y para ello, los veedores deben tener acceso a todos los recursos o garantías que el orden jurídico establezca para proteger sus derechos.

CAPITULO III

EXAMEN DE LAS NORMAS QUE REGULAN EL MECANISMO DE VEEDURÍAS CIUDADANAS

Una vez que han sido definidos: el tratamiento jurídico, los elementos identificadores y los fines del mecanismo de veedurías ciudadanas, el presente capítulo propondrá efectuar una revisión de la estructura de esta garantía en el ordenamiento jurídico ecuatoriano con la finalidad de determinar si su regulación, al menos en términos normativos, posibilita o no un efectivo cumplimiento de los propósitos del mecanismo.

III.1. Los Métodos de Evaluación de las Normas que Regulan al Mecanismo de Veedurías Ciudadanas

Tal como lo indica Norberto Bobbio, las normas jurídicas pueden ser sometidas a tres valoraciones independientes entre sí. Éstas permiten plantearse tres tipos de problemas: “1) si es justa o injusta, 2) si es válida o inválida y 3) si es eficaz o ineficaz”¹⁴⁹.

¹⁴⁹ Bobbio, Norberto (1996), *Teoría General del Derecho* (Primera edición) España: Debate S.A. p. 33

Para Bobbio, el problema de la validez se entenderá como aquel concerniente a la existencia de la norma sin importar su contenido. Su solución se determinará comprobando la existencia de la norma en el tiempo, su compatibilidad con otras normas del sistema, o si la autoridad tenía competencia para promulgar la misma¹⁵⁰.

Otra teoría, de mayor actualidad y compatibilidad con la teoría garantista de Luigi Ferrajoli, señala que el garantismo es una metodología de aproximación al Derecho, que rige en los diversos planos del análisis jurídico y en donde: el análisis metajurídico corresponde a un enjuiciamiento externo o moral del Derecho (si es justo); el análisis jurídico, atañe al enjuiciamiento interno del derecho (vigencia y validez) y el análisis sociológico, se refiere a la relación entre el derecho y la práctica social efectiva¹⁵¹.

La diferencia de esta teoría con la presentada por Bobbio surge de la diferenciación entre las valoraciones de vigencia y validez, ambas concepciones unificadas en el concepto de validez de Bobbio. Así, una norma será vigente (validez formal) si no adolece de vicios formales; es decir, si es que es creada por la autoridad competente y mediante un procedimiento previsto jurídicamente. Y será válida (validez material) si no adolece de vicios materiales o sustantivos, es decir, no contradice a una norma jerárquicamente superior¹⁵².

A partir de las valoraciones de vigencia y validez, que son aquellas realizables desde lo jurídico, se iniciará la revisión de las normas que regulan el mecanismo.

III.2. Examen de Vigencia de las Normas que Regulan el Mecanismo de Veedurías Ciudadanas: La Reserva Legal

¹⁵⁰ Cfr. *Ibid.* p. 34

¹⁵¹ Cfr. Abéllan Gascón, Marina (2009), *La Teoría General del Garantismo, Rasgos Principales, Garantismo Estudios sobre el Pensamiento Jurídico de Luigi Ferrajoli*, (Segunda edición) en Miguel Carbonell y Pedro Salazar (Editores) Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM Madrid: Trotta p. 22.

¹⁵² Cfr. Abéllan Gascón, Marina (2009), *La Teoría General del Garantismo, Rasgos Principales, Garantismo Estudios sobre el Pensamiento Jurídico de Luigi Ferrajoli*, (Segunda edición) en Miguel Carbonell y Pedro Salazar (Editores) Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM Madrid: Trotta, p. 27.

Los límites formales se encuentran determinados por medio de normas que regulan el procedimiento de creación de la ley.¹⁵³ Como uno de los principales límites formales encontramos a la reserva de ley.

La reserva de ley definida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH), es aquella por “*la cual los derechos fundamentales sólo pueden ser restringidos por ley, en cuanto expresión legítima de la voluntad de la nación*”¹⁵⁴.

Esta garantía o límite, en el contexto del constitucionalismo democrático, “*es un elemento esencial para que los derechos del hombre puedan estar jurídicamente protegidos y existir plenamente en la realidad*”¹⁵⁵. La Corte IDH, a la par que sostiene la necesidad de disponer de reservas de ley para la protección de derechos, explica que éstas no solo deben establecerse formalmente, sino que para su cumplimiento debe existir “*un régimen que garantice eficazmente su aplicación y un control adecuado a las competencias de los órganos*”¹⁵⁶.

El artículo 132 de la Constitución ecuatoriana, en referencia a la reserva de ley señala:

Artículo 132.- La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. Se requerirá de ley en los siguientes casos:

1. *Regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.*

De lo revisado se observa que el Estado ecuatoriano no sólo que establece la reserva de ley en caso de regulación del ejercicio de los derechos, si no que la extiende a los casos referentes a las garantías constitucionales, por lo que se deduce que el mecanismo de veedurías ciudadanas, al ser una garantía establecida por vía constitucional, debe ser regulada a través de una ley.

¹⁵³ Cfr. Guastini, Ricardo (2001) *Estudios de Teoría Constitucional*. (Primera Edición). Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. México: Distribuciones Fontamara S.A. En: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=22>. [Consulta: 22/11/2014]. p.47.

¹⁵⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos (s.f) *Opinión Consultiva oc-6/86, 09 de mayo de 1986*, Sobre la expresión “leyes”. En: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_06_esp.pdf [Consulta: 23/11/2014]. párr. 23

¹⁵⁵ Cfr. *Ibid.* párr.24

¹⁵⁶ Cfr. *Id.*

III.2.1. Interpretación armónica de las normas constitucionales que rigen la vigencia del mecanismo de veedurías ciudadanas

Al realizar un examen integral de las normas constitucionales, la afirmación referente a la regulación legal del mecanismo de veedurías ciudadanas deja de ser tan clara.

Es así, que el artículo 207 de la Constitución, en referencia a las atribuciones conferidas al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, determina que será obligación de este organismo: “establecer los mecanismos de control social en los asuntos de interés público”.

Como se puede colegir de las disposiciones citadas, resulta de difícil determinación cuál es el rol del CPCCS con respecto a la regulación del mecanismo de veedurías ciudadanas, y no solo para nuestros ojos, pues, en lo que parecería una forma de revalidación de una posición interpretativa de la normativa constitucional, la misma Asamblea Nacional le ha atribuido al CPCCS, a través de una delegación legal (Art. 86, LOPC), la función de reglamentar dicho mecanismo.

Entonces, ¿en qué consiste la posible contradicción?

De acuerdo al diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, “establecer” significa en su primera y segunda acepción: “fundar, instituir, ordenar, mandar, decretar”. Por otro lado, el mismo diccionario define al verbo legislar como: “dar, hacer o establecer leyes”.¹⁵⁷

Como se observa, ambas acepciones tienden a relacionarse con la creación normativa, por consiguiente es posible comprender que nos encontramos frente a las siguientes preguntas:

- ¿Quién es el Órgano llamado a regular el mecanismo de veedurías ciudadanas cuando este se encuentran determinado por su condición de garantía constitucional, la Asamblea Nacional o el CPCCS?;

¹⁵⁷ Real Academia Española (2001) “*Diccionario de la Real Academia Española*”, (Vigésima segunda edición). España: Real Academia Española. en: <http://lema.rae.es/drae/?val=establecer>

- ¿Y como consecuencia, cuál es el procedimiento que permite a la regulación del mecanismo su existencia formal, el procedimiento de creación de una ley orgánica o la elaboración de un reglamento?¹⁵⁸

Para resolver estas cuestiones, nos apegaremos al criterio de la Corte Constitucional ecuatoriana, quien expone que: *“Si la interpretación literal de la Constitución es insuficiente, porque en este caso, se obtiene un resultado inconstitucional, hay que buscar otro método, que lleve a una conclusión adecuada desde el punto de vista constitucional”*.¹⁵⁹

De esta manera y siguiendo las normas de la interpretación de la Norma Fundamental, las cuales propugnan el respeto a la unidad constitucional, y por ende la debida armonización de las normas presuntamente contradictorias; se propondrá una solución que procure realizar una *“corrección funcional”*, por la cual no se alteren *“las funciones que la Constitución atribuye a cada uno de sus órganos, ni modifi[que] la distribución de las funciones, so pretexto de interpretarlas”*¹⁶⁰.¹⁶¹

Ahora, en contemplación a las normas de interpretación establecidas en la Constitución en el artículo 11, numeral 5, o del denominado principio pro-homine, se dirá que: *“[e]n materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia”*.

Evidentemente, la interpretación que en mayor medida favorece la efectiva vigencia del mecanismo de veedurías ciudadanas, es la que se compatibiliza con la garantía de reserva de ley, pues es aquella, la que en mayor grado protege a los derechos y a sus garantías.

¹⁵⁸ NB. El Art. 133 de la Constitución dispone que el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales sean regulados a través de una ley orgánica.

¹⁵⁹ Ecuador, Corte Constitucional, Sentencia No. 001-08-SI-CC, Fecha: 28 de noviembre de 2008, MP: Dr. Alfonso Luz Yunes, Suplemento Registro oficial: Año II -- Quito, Martes 2 de Diciembre del 2008 -- Nro. 479, p. 10

¹⁶⁰ Vila Casado, Iván (2007) *“Fundamentos del Derecho Constitucional Contemporáneo”*, Bogotá: Legis Editores p. 261

¹⁶¹ NB. A modo de revisión de derecho comparado, es preciso tener en cuenta que en la Constitución colombiana, fuente originaria de nuestro mecanismo de veedurías ciudadanas, no existe esta contradicción, puesto que el artículo 152, literal c) del mismo instrumento, determina con claridad a las instituciones y mecanismos de participación ciudadana como uno de los casos taxativos establecidos para regularse por medio de ley estatutaria, la cual es una categoría superior a la ley común, cuyo procedimiento consiste en la aprobación de la ley con mayoría absoluta, y previa revisión de la Corte Constitucional colombiana. Sin duda vale recordar que la organización estatal Colombiana carece de un organismo asimilable al CPCCS, hecho que permite distinguir el orden jurídico colombiano con respecto al mecanismo de veedurías ciudadanas con el orden ecuatoriano.

Una vez que se ha entendido al mecanismo de veedurías ciudadanas como una garantía constitucional y por lo tanto protegida, a su vez, por la garantía de reserva de ley, se precisa determinar qué es lo que corresponde ser regulado por ley y qué por reglamento. Para ello se manifiesta que, a propósito de la vinculación del reglamento al principio de legalidad, la doctrina constitucional española ha señalado lo siguiente:

En lo referente a la vinculación de la administración pública a la ley en sentido formal, nos hallamos ante la clásica doble dimensión, positiva y negativa, de dicha vinculación. Desde la perspectiva positiva la ley aparece como el fundamento previo y necesario para cualquier actividad administrativa. Si no hay habilitación legal, no es posible la actividad. Se trata de la máxima: “lo que no está permitido, está prohibido”. Desde el plano negativo las cosas suceden de otra manera: la actuación administrativa es posible y lícita mientras no se contravenga lo dispuesto en la ley: “lo no prohibido está permitido”. Según cuál sea la opción de vinculación prevista así será el sentido y alcance de la actividad administrativa, de la potestad reglamentaria.¹⁶²

Desde esta perspectiva, se presenta el problema de distinguir en qué casos existe una vinculación positiva y en qué casos existe una vinculación negativa. Para resolver este inconveniente, la doctrina sugiere remitirse al principio de reserva legal. A través de él, se interpreta que aquellas materias expresamente reservadas a la ley y una vez reguladas por la misma, solo podrán, dentro de parámetros de ejecución, ser complementadas por normas reglamentarias en aspectos no esenciales. Por lo tanto, en materias reservadas a la ley regirá la vinculación positiva¹⁶³.

Lo antes dicho, significa que el mecanismo de veedurías ciudadanas, en cuanto a sus elementos identificadores, que son los aspectos esenciales del mecanismo, deberá ser regulado por ley; y en lo posterior, en cuanto se normen ciertas facilidades para su ejecución, podrá regularse a través de reglamento, pero únicamente, como instrumento complementario. De igual forma deberá entenderse que cualquier restricción a los elementos identificadores (aspectos esenciales) del mecanismo sólo se podrá realizar mediante ley.

Recapitulando se concluye, que el mecanismo de veedurías ciudadanas posee la protección de reserva legal, lo cual significa de acuerdo al artículo 133 de la CRE que su regulación es competencia de la Asamblea Constitucional y el procedimiento de aprobación a seguir es aquel dispuesto para las leyes orgánicas. Solo de forma

¹⁶²Rodríguez – Arana, Jaime (2011) “*Aproximación al Derecho Administrativo Constitucional*” México D.F: Novum. p. 106.

¹⁶³ *Ibid.*

complementaria y en cuanto respecta a la ejecución del mecanismo el CPCCS podrá expedir reglamentos atinentes al mecanismo, pero siempre en observancia de las disposiciones legales.

Al revisar el caso ecuatoriano, se observa que la Ley Orgánica de Participación Ciudadana ha dispuesto que el mecanismo se rija por esta Ley y por el Reglamento General de Veedurías Ciudadanas (Art. 78, LOPC); hasta ahí todo concuerda con las normas constitucionales y la doctrina. Sin embargo, el legislador ecuatoriano ha decidido ir más lejos y delegar la entera estructuración del mecanismo al CPCCS, a través del siguiente artículo de la LOPC:

Art. 86.- Regulación de las veedurías.- El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social reglamentará las veedurías ciudadanas y garantizará su autonomía, así como, el respeto estricto al derecho de la ciudadanía al control social (...).

Si bien es cierto que la LOPC da los brochazos iniciales al marco de construcción del mecanismo, a través de las disposiciones establecidas en los Arts. 84, 85, 86 y 87 de la LOPC; también es cierto que el legislador entrega una carta abierta al CPCCS para que construya toda la estructura del mecanismo, como así se verifica en el siguiente artículo del RGVC- 2014: “*Art. 1- Objeto.- El presente reglamento tiene por objeto regular la conformación, atribuciones, competencias funcionamiento de las veedurías ciudadanas, como mecanismos de control social*”.

Resulta de ello, la anulación del efecto positivo de la reserva de ley y por lo tanto, la inobservancia de la interpretación del principio de reserva legal, por la cual el reglamento únicamente debe actuar como una norma complementaria.

De lo evaluado en este trabajo, se encuentra que la falta de competencia del CPCCS para regular la estructura del mecanismo de veedurías ciudadanas produciría la invalidez formal de las disposiciones reglamentarias. Este resultado se originaría en la delegación inconstitucional realizada por la Asamblea Nacional a través del artículo 86 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y se verifica en la expedición, por parte del CPCCS de: a) El Reglamento General del Veedurías Ciudadanas y b) El

Reglamento de Veedurías para los Procesos de Selección de los Miembros de las Comisiones Ciudadanas y para la Designación de Autoridades¹⁶⁴.

III.3. Examen de validez de las Normas que Regulan el Mecanismo de Veedurías Ciudadanas

A pesar de la conclusión encontrada sobre la posible invalidez formal de los reglamentos que regulan el mecanismo de veedurías ciudadanas, en lo que sigue se revisará el contenido de la normativa regulatoria del mecanismo con el afán de determinar su validez material, es decir, se conocerá si las normas se encuentran o no contradiciendo otras normas materiales de jerarquía superior.

III.3.1 Herramientas para evaluar la validez

Tal como lo ha expresado Marina Gascón Abellán, mientras los juicios de vigencia solo requieren de una comprobación empírica porque son juicios de hecho, los juicios de validez admiten juicios debatibles sobre la conformidad o disconformidad de las normas con otros valores reconocidos en las normas superiores a las primeras¹⁶⁵.

Debido a esta situación, los juicios de validez que se emitan a continuación, buscarán obtener resultados objetivos a través de métodos argumentativos que maximicen el cumplimiento de los fines del orden jurídico ecuatoriano.

III.3.1.1. Protección del mecanismo de veedurías ciudadanas como garantía institucional

Como se recordará, el mecanismo de veedurías ciudadanas posee una condición de garantía institucional, es decir, que por la importancia de preservación que tiene dentro del orden constitucional se le asigna una mayor protección, aún cuando no se encuentre regulada, sí enunciada en la Norma Fundamental.

¹⁶⁴ Ver: Ecuador, CPCCS, *El Reglamento de Veedurías para los Procesos de Selección de los Miembros de las Comisiones Ciudadanas y para la Designación de Autoridades*, Registro Oficial No. 244 de 27 de julio de 2010.

¹⁶⁵ Cfr. *Op.cit* Marina Gascón. p.p. 27 y 31.

El meollo de este tipo de garantías es asegurar una imagen reconocible para la conciencia social y su desconocimiento surge cuando la institución sufre limitaciones que trastornan su existencia real, logrando que perdure únicamente el nombre de la institución protegida.¹⁶⁶

De acuerdo a la teoría de las garantías institucionales, éstas deben ser diferenciadas de los derechos fundamentales, porque, además de que presentan efectos jurídicos distintos, los sujetos titulares son diferentes. En el primer caso, el titular es la institución protegida y en el segundo caso es el ser humano¹⁶⁷.

Dentro de ese marco, en el Capítulo II de este trabajo se determinó como elementos identificadores de la imagen del mecanismo a los siguientes:

- El mecanismo de veedurías ciudadanas es una doble garantía, por una lado, del ejercicio de los derechos consagrados constitucionalmente y, por otro lado, del control social o control no institucionalizado dentro del orden jurídico ecuatoriano;
- El control social que protege el mecanismo lo realizan los ciudadanos en ejercicio de sus derechos, los mismos que son ejercidos en la esfera de las libertades (autodeterminación), pero sus repercusiones son públicas, por lo tanto, quienes ejercen estos derechos son también sujetos de responsabilidades; y
- Finalmente, se incorporan los fines concurrentes al objeto principal del mecanismo de veedurías ciudadanas que también son herramientas indispensables para su efectividad y por lo tanto también elementos identificadores del mecanismo. Estos son: La búsqueda del cumplimiento del principio de la publicidad estatal, la lucha contra la corrupción y constituirse en una herramienta de otras formas de participación.

Como se puede observar, el principal elemento identificador del mecanismo de veedurías ciudadanas es instituirse en una garantía de los derechos consagrados constitucionalmente y de esta forma proteger el bien “control social”. Aquí es cuando

¹⁶⁶ Cfr. Cidoncha Martín, Antonio, *op.cit.* p.151.

¹⁶⁷ Cfr. Vila Casado, Iván (2007), *Fundamentos del derecho constitucional contemporáneo*, Bogotá: Legis Editores, p. 235.

la diferenciación entre la garantía institucional (veedurías ciudadanas) y los derechos constitucionales protegidos por la garantía adquieren relevancia.

Por un lado, la garantía institucional protege un contenido intocable denominado “elementos identificadores”. Por otro lado, los derechos fundamentales, que son límites suficientes por sí mismos ante el poder estatal, pero dependientes para su ejercicio de ciertas garantías, también tienen una parte intocable denominada contenido esencial.

Así pues, se colige que a partir de la naturaleza del mecanismo de veedurías ciudadanas de asegurar el ejercicio de los derechos constitucionales, este solo pueda subsistir, siempre y cuando, se respete el contenido esencial de los derechos constitucionales que protege. Desde ese escenario, se precisa diferenciar qué clase de derechos constitucionales son derechos fundamentales (garantizados por un contenido esencial) y cuáles son simplemente derechos subjetivos.

Para Luigi Ferrajoli, no todos los derechos son fundamentales, de esta manera los define como derechos primarios relativos a todos los seres humanos. A los derechos subjetivos, por su parte, los define como garantías primarias de los derechos fundamentales¹⁶⁸.

Ferrajoli señala dos precisiones sobre la teoría del derecho subjetivo utilizado por Kelsen. La primera es aquella que percibe al derecho subjetivo como una relación, por la cual, al derecho de un titular, le corresponde un deber jurídico de otro sujeto (garantía primaria). La segunda entiende al derecho subjetivo como una obligación estatal de imponer una sanción cuando el derecho sea violentado (garantía secundaria)¹⁶⁹.

Entonces, la efectividad de la garantía institucional del mecanismo de veedurías ciudadanas dependerá de que se establezca un sistema de garantías primarias y secundarias que se apegue al cumplimiento de sus elementos identificadores y como

¹⁶⁸ Ferrajoli, Luigi (2006), *Garantismo*, Madrid: Trotta. p. 54

¹⁶⁹ Ferrajoli, Luigi (2004), *Derechos y Garantías, la Ley del más Débil*, (Cuarta Edición) Madrid: Trotta. p.61

consecuencia asegure el contenido esencial de los derechos fundamentales que dentro del mecanismo se ejercen.

III.3.1.2. El contenido o núcleo esencial de los derechos fundamentales

En lo que respecta a este tema, *“El núcleo esencial puede definirse, ..., como el ámbito intangible del derecho cuyo respeto se impone a las autoridades y a los particulares. Al núcleo esencial pertenecen aquellos elementos sino los cuales el derecho deja de ser lo que es”*¹⁷⁰.

Este contenido esencial es violentado, *“cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección”*¹⁷¹.

Siguiendo la “teoría de la doble barrera protectora” planteada por Luis Prieto Sanchís, se manifiesta que toda limitación de un derecho fundamental deberá: a) estar debidamente justificada y b) respetar el contenido esencial de dicho derecho. Es decir, se entenderá una limitación como válida cuando, además de contar con razones suficientes, no haya dañado el contenido esencial del derecho fundamental¹⁷².

Una ley está justificada si es razonable, lo cual significa que se deba evaluar las normas jurídicas de acuerdo a un juicio de ponderación. En la evaluación, lo que se pondera es el derecho afectado por la limitación versus otro principio o derecho que funciona como justificación de la restricción impuesta¹⁷³.

El método de ponderación no significa establecer jerarquías entre derechos o bienes protegidos, pues en abstracto ellos tienen el mismo nivel de peso o importancia¹⁷⁴, sino

“... de lo que se trata más bien es de comprobar si al final de la regulación legislativa el derecho puede seguir siendo reconocible como un derecho constitucional, es decir, como

¹⁷⁰ Vila Casado, Iván (2007) *“Fundamentos del derecho constitucional contemporáneo”*, Bogotá: Legis Editores. p.487.

¹⁷¹ *Ibid.* p. 488

¹⁷² *Cfr.* Prieto Sanchis, Luis (2009) *“Justicia constitucional y derechos fundamentales”*, (Segunda edición). Madrid: Trotta. p. 233

¹⁷³ *Cfr. Ibid.* p. 239

¹⁷⁴ *Cfr. Id.*

*aquel derecho que, en equilibrio y tensión nunca del todo resuelta con otros derechos o principios, fuera tutelado por la Constitución.”*¹⁷⁵

III.3.1.3. El examen de proporcionalidad

Cada uno de los derechos relacionados con el mecanismo de veedurías ciudadanas, tiene protección no solo a nivel constitucional, también se encuentran resguardados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. La protección que el Sistema incorpora, a través de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su jurisprudencia, son parámetros de control de la discrecionalidad del Estado. Entre aquellos parámetros se encuentran aquellos destinados a limitar el uso de restricciones a los derechos por parte de los Estados.

Los parámetros a los cuales nos referimos permiten distinguir cuando una regulación es debida de aquella indebida, para ello se debe examinar que se cumplan los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, dinamizados dentro de la concepción de una sociedad democrática¹⁷⁶.

Con respecto a los principios de necesidad y proporcionalidad, la Corte Constitucional ecuatoriana, se ha referido a ellos como parte del principio de ponderación de derechos. Este último principio, por su parte, ha sido definido, por la misma Corte, como:

*(...) el mecanismo procesal concreto para resolver los conflictos entre dos bienes o valores constitucionalmente protegidos, a través del cual se consigue la armonización constitucional. Como se ve, es en la ponderación de derechos en donde la labor del juez constitucional asume su máxima relevancia, porque es a través de este mecanismo, que se concretan en la práctica los derechos. Este principio se materializa mediante la aplicación por parte del juez constitucional, del test de proporcionalidad.*¹⁷⁷

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha procurado estandarizar la utilización del test de proporcionalidad a partir de tres puntos: a) que exista una finalidad legítima, apegada a los fines de la Convención y que la medida sea idónea

¹⁷⁵ *Ibid.* p. 237.

¹⁷⁶ *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Yatama Vs. Nicaragua, Sentencia Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 23 de Junio de 2005. En: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf [Consulta: 23/11/2014]. párr. 206

¹⁷⁷ Ecuador, Corte Constitucional, Sentencia: No. 001-08-SI-CC, Fecha: 28 de noviembre de 2008, MP: Dr. Alfonso Luz Yunes, Suplemento Registro oficial: Año II -- Quito, Martes 2 de Diciembre del 2008 -- Nro. 479, p. 15

para lograr la finalidad que se persigue, b) que se compruebe la necesidad para imponer la restricción, para ello se debe examinar las alternativas existentes para alcanzar el fin legítimo perseguido¹⁷⁸ y c) que exista una estricta proporcionalidad de la medida, es decir, que se demuestre que entre todas las opciones que existan, la medida tomada sea aquella que restringe menos el derecho protegido¹⁷⁹.

III.3.1.3.1. El examen de proporcionalidad colombiano para evaluar las normas que regulan el mecanismo de veedurías ciudadanas

Como precedente del derecho comparado, se señala que la Corte Constitucional colombiana efectuó un análisis semejante a este estudio respecto a su Ley No. 850 de 2003 que regula el mecanismo colombiano de veedurías ciudadanas. La Corte colombiana advirtió en esa sentencia que el mecanismo se inspira en dos grandes principios: por un lado el principio democrático y por otro lado el principio de autonomía que atiende no solo su origen privado sino una condición para el ejercicio libre de la vigilancia ciudadana, sobre la gestión pública.¹⁸⁰

Para la Corte colombiana, el derecho de participación supone asumir ciertas cargas y obligaciones, las cuales están inspiradas en el principio democrático y el respeto de la autonomía. Y es que, la Corte colombiana ha indicado que la actividad de participación en el control no puede ser invalidada por el Estado, quien es el obligado a otorgar los espacios para que los ciudadanos intervengan de manera directa en dichas actividades¹⁸¹.

En suma, entenderemos que para la Corte Constitucional colombiana, el principio de autonomía, significa la autodeterminación de los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos de participación y que únicamente se encuentra restringido por el principio democrático, es decir por la necesidad de mantener la legitimidad de los órganos estatales y el respeto hacia el derecho de los demás.

¹⁷⁸ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Kimel Vs. Argentina, Sentencia fondo, reparaciones y costas, 2 de mayo de 2008. En: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_177_esp.pdf [Consulta: 23/11/2014]. párrs. 58 y 74.

¹⁷⁹ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Yatama. *op. cit.*

¹⁸⁰ Cfr. Colombia, Corte Constitucional Colombiana, Sentencia No. C292-03-1 de 08 de abril de 2003, En: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-292-03.htm> . [Consulta: 23/11/2014]. p. 48.

¹⁸¹ Cfr. *Ibid.* p. 51.

III.3.1.3.2. Una propuesta para el examen de proporcionalidad de las veedurías ciudadanas

El examen de validez realizado por la Corte Constitucional de Colombia, también es aplicable a nuestro sistema; sobre todo, porque el legislador ecuatoriano, en el artículo 4 de la LOES, ha definido al principio de autonomía como: *“la independencia política y autodeterminación de la ciudadanía y las organizaciones sociales para participar en los asuntos de interés público del país.”*

Como consecuencia de este principio, el RGVC-2014 dispone que las veedurías no sean órganos ni dependencias del CPCCS o de alguna otra entidad estatal, por lo tanto, no existe relación de dependencia laboral con el Estado, o algún tipo de vinculación (Art. 7, RGVC-2014).

De igual manera en cuanto los principios determinado por la LOCPCCS, en su artículo 4, encontramos al principio de autonomía social, el cual implica un derecho de los ciudadanos y ciudadanas de *“decid[ir] con libertad y sin imposición del poder público, sobre sus aspiraciones, intereses, y la forma de alcanzarlos; observando los derechos constitucionales”*.

Además, como ya se ha señalado, junto con los derechos constitucionales se han reconocido una serie de deberes que deben cumplir los ciudadanos (Art. 83 CRE) y que son asimilables al respeto que exige el orden jurídico colombiano al principio democrático.

No obstante, proponer un examen de proporcionalidad entre los principios de autonomía y democracia resulta incompleto. Esto, en la medida en que no se toman en cuenta otros parámetros de validez que a su vez permitan una revisión específica de los derechos fundamentales que se ejercen dentro del marco del mecanismo de veedurías ciudadanas, como sí lo hacen los criterios utilizados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Pese a que probablemente no se logre identificar todos los derechos fundamentales que se vinculan al mecanismo de veedurías ciudadanas, resulta de vital importancia que las limitaciones aquellos derechos fundamentales, vitales para el

funcionamiento del mecanismo, también soporten un examen de proporcionalidad y que como resultado de ello dichos derechos conserven sus contenidos esenciales.

En otras palabras, para el examen de validez material que se propone en este trabajo, se procurará revisar el cumplimiento de los elementos identificadores protegidos como parte de esta garantía institucional, entre los que se podrá mayor énfasis en analizar la proporcionalidad de las limitaciones al principio de autonomía y el cumplimiento de las garantías de protección de los derechos fundamentales establecidos constitucionalmente por el Estado ecuatoriano. El fin de este análisis es obtener un resultado integral sobre las restricciones impuestas por las regulaciones legales y reglamentarias que norman el mecanismo de veedurías ciudadanas.

III.3.1.3.3. Adecuación de la normativa a los parámetros de la Constitución y de los tratados internacionales de derechos humanos

Antes de iniciar la aplicación del “Test de proporcionalidad” para evaluar la regulación impuesta al mecanismo de veedurías ciudadanas, es importante recordar las obligaciones que tiene el Estado ecuatoriano con respecto a los derechos fundamentales.

Entonces, observamos que de acuerdo a los artículos 1.1. y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Estado ecuatoriano adquiere tres obligaciones principales, a) respetar los derechos y libertades reconocidos en la Convención, b) garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos, sin discriminación de ningún tipo y c) adoptar medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades, de acuerdo a los procedimientos constitucionales propios de cada Estado.¹⁸²

En referencia a la adopción de medidas que garanticen el efectivo de los derechos y libertades, ello *“implica la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención, así como la expedición de normas y*

¹⁸² OEA, Convención Americana sobre Derechos Humanos. En: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm . [Consulta: 23/11/2014].

el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías”¹⁸³. Lo cual significa que el Estado al adoptar una normativa regulatoria, deberá cumplir con los parámetros convencionales y, únicamente, restringir los derechos por las razones permitidas por la Convención¹⁸⁴.

La Constitución ecuatoriana en su artículo 84 canaliza esta obligación estatal a través de las garantías normativas. Las mismas procuran que, tanto la Asamblea Nacional, como todo órgano con potestad normativa, adecuen formal y materialmente las leyes y otras normas jurídicas a los derechos establecidos en la Constitución, en los tratados internacionales y los derechos que emanen de la dignidad humana.

El mismo artículo de la Constitución prohíbe que cualquier norma o acto del poder público atente contra los derechos determinados en ella.

Por lo tanto, entenderemos que cualquier restricción deberá adecuarse a los parámetros establecidos por la Constitución ecuatoriana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por ende a los parámetros originados en las interpretaciones que de la Corte IDH a dicha Convención.

III.3.2. Examen de validez del Reglamento General de Veedurías Ciudadanas

A continuación se aplican los métodos revisados al examen del Reglamento General de Veedurías Ciudadanas vigente.

III.3.2.1. Examen desde las restricciones al principio de autonomía y otros elementos identificadores del mecanismo de veedurías ciudadanas.-

En las etapas del desarrollo y terminación del mecanismo se puede apreciar de forma clara la construcción de la imagen del mecanismo de veedurías ciudadanas desde la legislación secundaria. De ahí que se empezará con la verificación de si las normas

¹⁸³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile Sentencia Fondo, Reparaciones y Costas, 19 de septiembre de 2006. En: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf. [Consulta: 22/11/2014]. párr. 64.

¹⁸⁴ Cfr. *Ibíd.* párr.101

respetan o no los elementos identificadores previamente establecidos; particularmente, se analizará el cumplimiento del principio de autonomía o autodeterminación, como uno de los elementos identificadores de mayor vulnerabilidad que tiene el mecanismo.

Dentro de ese ámbito, en el RGVC-2014 se ha encontrado las siguientes observaciones a las restricciones o limitaciones impuestas a la participación ciudadana ejercida en el marco del mecanismo:

a) Principio de corresponsabilidad.-

De acuerdo al artículo 3 del RGVC-2014, las veedurías ciudadanas se deberán regir por los principios de autonomía, responsabilidad y corresponsabilidad, objetividad, pluralismo, interculturalidad, independencia, transparencia, eficacia, celeridad, y criterios de equidad.

De lo observado el único principio que no tiene un carácter de restricción es el principio de autonomía. Los demás principios se encargan de demarcar o delimitar las conductas que deberán tener quienes conforman una veeduría ciudadana.

El principio restrictivo que llama la atención es el principio de corresponsabilidad, pues de acuerdo a la definición establecida en el artículo 4 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, este principio se define como *“el compromiso legal y ético asumido por las ciudadanas y los ciudadanos, el Estado y las instituciones de la sociedad civil, de manera compartida, en la gestión de lo público.”*

De la definición se interpreta que las veedurías ciudadanas en cumplimiento del principio de corresponsabilidad se hallan obligadas a compartir responsabilidades de gestión de lo público con la administración pública.

Imponer el cumplimiento del principio de corresponsabilidad dentro del mecanismo de veedurías ciudadanas atenta claramente contra el principio de autonomía de las veedurías ciudadanas. Y es que, las responsabilidades que poseen los ciudadanos en el uso del derecho de fiscalización no deben confundirse con las responsabilidades o competencias que tienen los funcionarios públicos.

El establecimiento del principio de corresponsabilidad demanda confundir la naturaleza autónoma del mecanismo, consiguiendo de esa forma modificar una institución autónoma de libertades, con la existencia de una nueva de naturaleza mixta, muy parecida al corporativismo ecuatoriano de la década de los 90.

Para evitar desnaturalizar las veedurías ciudadanas como un mecanismo autónomo de control social a un mecanismo de mixto de control estatal, se sugiere eliminar ese principio de corresponsabilidad del artículo 3 del RGVC-2014.

b) La enumeración de atribuciones taxativas y control del CPCCS sobre las atribuciones de los veedores.-

Otras restricciones impuestas al comportamiento de quienes conforman el mecanismo de veedurías ciudadanas es el establecimiento de atribuciones específicas y adicionales a los derechos subjetivos establecidos en el artículo 84 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y 6 del RGVC-2014.

Las atribuciones de los veedores determinadas en el artículo 12 del RGVC-2014 se encuentran enumeradas taxativamente. La única excepción a esta lista de atribuciones se encuentra en la competencia del Pleno del CPCCS de otorgar otras atribuciones que sean necesarias para la realización de la actividad.

En este escenario quienes conforman una veeduría ciudadana deberán enmarcar su comportamiento únicamente a las atribuciones o competencia enumeradas y a aquellas que el Pleno del CPCCS decida añadir. Como resultado, se interpreta que la norma señalada procura asimilar el mecanismo de veedurías ciudadanas a un órgano más del CPCCS.

El hecho de que el Pleno del CPCCS sea competente para añadir otras atribuciones, afecta a los principios de autonomía e independencia del mecanismo, porque hace al último dependiente de las decisiones del CPCCS.

Al considerar que el ejercicio de los derechos de control social se los realizará dentro de la esfera de la autodeterminación y no gobernado por la voluntad estatal,

estas restricciones aparecen como irrazonables, pues el peso de las mismas es tan desproporcionado que genera la disminución, incluso, casi hasta la anulación de esa esfera de autonomía.

Para evitar desnaturalizar el mecanismo de veedurías ciudadanas, se sugiere que las atribuciones enumeradas sean entendidas como ejemplificativas y que los veedores ciudadanos sean los únicos sujetos capaces de modificar sus propuestas de ejecución de la veeduría ciudadana y, consecuentemente, el único habilitado para añadir nuevas atribuciones, si se quiere, previa autorización de la Dirección Nacional de Control Social del CPCCS.

c) Obligación de cumplir con las resoluciones del Pleno del CPCCS.-

Contrario a las atribuciones que se han establecido para el mecanismo, los deberes y prohibiciones si deberán establecerse en forma de enumeración taxativa, pues se debe observar el principio de legalidad de todas las infracciones (Art.76, numeral 3 de la CRE).

Los deberes son las actuaciones que los veedores deben observar en el transcurso del desarrollo de la veeduría y en general son aquellos establecidos en el artículo 13 del RGVC-2014, estos corresponden al cumplimiento de los principios de responsabilidad, objetividad, imparcialidad, transparencia, eficacia y celeridad.

La preocupación que nace sobre los deberes impuestos a los veedores, radica en la interpretación que el CPCCS pueda dar a la obligación de los veedores de cumplir con la implementación de las disposiciones emitidas por el Pleno, si estas se las hiciera posterior a la conformación de la veeduría ciudadana que se encuentre en ejecución.

Las consecuencias de no cumplir con la obligación descrita pueden ser la terminación de la veeduría ciudadana (Art. 30, literal c) del RGVC-2014) o la pérdida de calidad de veedor (Art. 16, literal b) del RGVC-2014). Ya que las consecuencias de que los veedores no cumplan con dichas resoluciones son graves, existe un alto riesgo de que las actuaciones de aquellos dependan de la calificación que dé el CPCCS a cada una de sus acciones.

La veeduría, entonces, se constituiría en un acto más de la voluntad del CPCCS, la misma que se reflejaría en los informes finales presentados por los veedores. Los resultados de la veeduría no serían un acto libre de autodeterminación, sino una manifestación no oficial de la voluntad del CPCCS.

Para evitar la desnaturalización del mecanismo por la pérdida de uno de sus elementos identificadores, se sugiere que las disposiciones que emita el Pleno del CPCCS y que afecten a las reglas pactadas en el funcionamiento de las veedurías ciudadanas ya constituidas, se las realice únicamente con anterioridad a la constitución de una determinada veeduría.

d) La utilización con fines ajenos a la veeduría de la información que llegare a obtener.-

Como ya se ha mencionado, otro de los elementos identificadores de la veeduría es la publicidad, que se encuentra establecida dentro de los principios de la participación (Art. 4, LOPC) como el principio de información y transparencia.

El mecanismo de veedurías ciudadanas es un eslabón más en la cadena de la conformación del poder ciudadano, tal como se deduce del artículo 95 de la Constitución, esto significa que el mecanismo debe procurar la transparencia en sus acciones (Art. 15 del RGVC-2014).

Por otro lado, la información que reciben quienes conforman el mecanismo de veedurías ciudadanas es también de origen público y las mismas excepciones que sobre el acceso que rige al mecanismo, rige para todas las personas en general.

Por lo señalado, no resulta lógico prohibir el uso de la información que llegare a obtener un veedor, por ejemplo el uso académico. Lo que se dilucida de esta prohibición, es que la misma se constituye en una norma oscura e incierta que puede conllevar como resultado la atribución de una amplia discrecionalidad del CPCCS para sancionar al veedor por hechos que el organismo considere ajenos a la veeduría.

Con la intención de determinar con precisión la prohibición, se sugiere determinar cuáles son las conductas que se consideran que tienen “fines ajenos a la veeduría” o establecer una norma que prohíba a los veedores el uso de la información obtenida, con fines contrarios a la Constitución o a la ley. En el último caso, la acusación de haber violentado una norma constitucional o legal adquiere un carácter de mayor objetividad, a la hora de sancionar la acción.

De igual forma sucede con los términos “abuso de poder”. Esa terminología resulta muy amplia y para evitar interpretaciones extensivas para sancionar a los veedores ciudadanos es necesario delimitar los términos que se utilizan para tipificar conductas prohibidas por el RGVC-2014, específicamente estos casos a los que se hace referencia.

e) Investigación del resultado de los informes finales presentados por los veedores ciudadanos por parte del CPCCS.-

Los informes parciales y finales que son presentados por las veedurías serán de conocimiento del Pleno del CPCCS y si el mismo encontrara algún indicio de responsabilidad, los informes serán enviados a la Subcoordinación Nacional de Investigación para que dé inicio a los procesos respectivos (Art. 27, RGVC-2014).

Los procesos a los que se refiere el artículo se encuentran dispuestos en el artículo 8 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana, por el cual se dispone que en caso de que se observen indicios de responsabilidad en el informe final presentado por la veeduría ciudadana, el CPCCS deberá enviar a la autoridad competente una copia del informe para su conocimiento y tratamiento de forma obligatoria.

El 29 de mayo de 2013, el CPCCS a través de la Resolución No. 005-242-CPCCS-2013, emite el Reglamento para el Trámite de Denuncias y Pedidos sobre Actos y Omisiones que afecten la Participación o Generen Corrupción (en adelante Reglamento para el trámite denuncias y pedidos del CPCCS), en el que establece un proceso de investigación, cuyo objeto es obtener datos que le permitan determinar la existencia de indicios de responsabilidad administrativa, civil o penal, en contra de las

personas denunciadas (Art. 14, Reglamento para el trámite denuncias y pedidos del CPCCS).

El informe con los resultados de la investigación será entregado al Pleno del CPCCS para el conocimiento y resolución del mismo (Art. 19, Reglamento para el trámite denuncias y pedidos del CPCCS). El Pleno del CPCCS podrá tomar tres posturas sobre el informe, remitir el informe a la Subcoordinación Nacional de Patrocinio para que tome las acciones que correspondan, solicitar la ampliación o aclaración del informe a la Subcoordinación Nacional de Investigación y ordenar el archivo del expediente (Art. 20, Reglamento para el Trámite Denuncias y Pedidos del CPCCS).

En el caso en el que el Pleno del CPCCS resuelva enviar el informe a la Subcoordinación Nacional de Patrocinio, esta última se encargará de actuar como parte procesal en las acciones, previa procuración judicial emitida por el CPCCS (Art. 23, Reglamento para el trámite denuncias y pedidos del CPCCS).

Se infiere del trámite descrito que es el CPCCS quien tiene la facultad de activar las acciones que correspondan. Al ser esta facultad del CPCCS los veedores se encuentran prohibidos de ejercer su derecho de accionar (derecho de petición) ante otro órgano diferente del CPCCS.

El caso de la veeduría ciudadana que conoció los contratos del hermano del Presidente Correa demuestra con claridad la interpretación que se le da a la norma desde la Presidencia del CPCCS, calificando a la acción de presentar el informe final de la veeduría, como una acción ilegal, tal y como consta en el siguiente fragmento de la sentencia dictada dentro del juicio penal que por falsedad testimonial se le siguió a aquellos veedores ciudadanos:

“Una vez entendida la infracción materia de la presente audiencia este Tribunal procede a realizar el siguiente análisis con respecto a la adecuación de la conducta de los hoy acusados en el delito de Falso Testimonio:(...) así también queda claro para este tribunal el conocimiento y voluntad de los acusados para realizar sus actos con el testimonio rendido por la señora JUANA LUISA MARCELA MIRANDA PEREZ, Presidenta del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, quien claramente señaló que los hoy acusados conocían que el informe de veeduría por ellos realizado tenía que ser presentado únicamente

ante el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, este testimonio se encuentra respaldado con lo estipulado en el artículo 13 del Registro Oficial No. 226 del jueves 1 de junio del 2010, presentado por Fiscalía como prueba de cargo, que dispone que los informes de veeduría tienen que ser remitidos al Director Nacional de Control Social para que este a su vez lo remita al Pleno para su conocimiento, siendo esta la entidad que por mandato legal debía conocer los informes de las Veedurías Ciudadanas, con lo que queda demostrado que los veedores actuaron con total conocimiento y voluntad al entregar su informe final en la Contraloría General del Estado, sin ser éste el órgano respectivo, entrega que queda confirmada con los documentos emitidos por el señor César Mejía Freire, Secretario General de la Contraloría General del Estado en los que se evidencia que los señores PABLO RAFAEL CHAMBERS MEJÍA, GERARDO ANÍBAL PORTILLO TERÁN, JOSÉ ISIDRO QUISHPE IMBAQUINGO; Y VÍCTOR HUGO HIDALGO con fecha 3 de febrero del 2011 a las 10H10 presentaron el informe final de Veeduría Ciudadana para vigilar la transparencia de los procesos precontractuales y contractuales celebrados entre el Estado ecuatoriano con el Ing. Fabricio Correa Delgado como persona Natural o jurídica a través de empresas directa o indirectamente vinculadas con él a partir del 15 de enero del 2007, informe que se encuentra firmado por los cuatro veedores. Con todo lo analizado este Tribunal llega a la certeza de que los señores PABLO RAFAEL CHAMBERS MEJÍA, GERARDO ANÍBAL PORTILLO TERÁN actuaron con pleno conocimiento y voluntad al presentar un informe con contenido falso ante una autoridad pública, en este caso la Contraloría General del Estado.”¹⁸⁵

Del testimonio de la Presidenta del CPCCS se infiere que el único procedimiento de denuncia que tienen quienes conforman el mecanismo de veedurías ciudadanas, es el procedimiento establecido ante el CPCCS, cualquier otra acción es reconocida como atentatoria contra el orden jurídico.

Es importante señalar que ante la decisión del Pleno del CPCCS de archivar los informes elaborados por los veedores ciudadanos no existen recursos de impugnación en sede administrativa. No obstante, de acuerdo con los artículos 1, 3, 4 numeral 1, literal a) y 6 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo en concordancia con el artículo 225 de la Constitución, se entiende que los veedores si podrán, sobre esa decisión, presentar un recurso subjetivo ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

Se puede observar entonces, que al regular los procedimientos de investigación de los informes presentados por los veedores ciudadanos, el CPCCS limita los recursos de influencia a los que se refiere Nuria Cunill Grau en la parte final del Capítulo II de este trabajo. Es decir los recursos administrativos de denuncia se reducen a uno sólo, lo cual significa considerablemente menos recursos a los que tiene acceso un ciudadano

¹⁸⁵ Ecuador, Tribunal Octavo de Garantías Penales de Pichincha, Sentencia del 22 de julio de 2014, dentro de la causa No. 17248-2014-0054, que por el delito falso testimonio y perjurio se siguió en contra de los señores Pablo Rafael Chambers Mejía, Víctor Hugo Hidalgo, Gerardo Anibal Portillo Terán y José Isidro Quishpe Imbaquingo.

común. Cuestión que no resulta lógico establecer con el fin de garantizar el ejercicio de los derechos de participación.

Asimismo, dentro del Reglamento no se menciona nada sobre los recursos jurisdiccionales y aunque es posible interpretar que los veedores pueden interferir en las competencias que podría realizar el CPCCS como actor en los procesos judiciales que se originen de sus investigaciones, no se pueden disminuir su derecho a accionar en sede contenciosa, especialmente, porque disminuir el acceso de los veedores a estos recursos atentaría directamente al artículo 75 de la Constitución, por el cual se reconoce a los ciudadanos el acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses.

En base a lo expuesto, se sugiere ampliar los campos de influencia de los veedores ciudadanos dentro del mecanismo y no irlos delimitando, de modo que los veedores únicamente tengan la opción de acudir al CPCCS, en contra de sus derechos de petición, pues bajo esta interpretación, se les niega el acceso a la mayoría de instancias legalmente establecidas como garantías de derechos.

III.3.2.2. Examen del mecanismo como garantía negativa (obligaciones de no hacer del Estado).-

Como se ha mencionado con anterioridad, los derechos subjetivos generales que el CPCCS ha establecido para los veedores, a través del Art. 6 del RGVC-2014, son: conocer, informarse, monitorear, opinar, presentar observaciones, exigir rendición de cuentas y contribuir con el mejoramiento de la administración de lo público.

Estos derechos subjetivos son las garantías primarias de los derechos constitucionales de los veedores. Esto significa que el ejercicio de los derechos fundamentales establecidos constitucionalmente es esencial para que el mecanismo se desarrolle y por ello garantizarlo es la razón de existencia del mismo. Por lo tanto, su protección constituye el más importante de los elementos identificadores del mecanismo de veedurías ciudadanas. En esa dirección, a continuación se ha decidido examinar la protección que reciben los derechos fundamentales de forma separada al

resto de los elementos identificadores que sostienen al mecanismo de veedurías ciudadanas.

III.3.2.2.1. Examen de garantías a los derechos de participación y a las libertades de pensamiento y expresión.-

Como se ha deducido en este trabajo, el mecanismo de veedurías ciudadanas es una garantía para el ejercicio de los derechos de participación, los mismos que se encuentran determinados en el artículo 61 de la CRE.

Al derecho específico de fiscalización se lo ha reconocido como una especie dentro del género de los derechos de participación (Art. 61, numeral 5 de la CRE), por lo tanto, le caben las mismas características que señalaremos para este grupo de derechos.

A los derechos de participación reconocidos en la Constitución ecuatoriana, se les reconocerá como derechos políticos, pues la doctrina y la jurisprudencia internacional, los han desarrollado desde esa perspectiva. De igual manera, cabe resaltar que la Constitución ecuatoriana los trata indistintamente con ambas denominaciones.

También los derechos políticos, específicamente los derechos de participación, se encuentran determinados en el artículo 23, numeral 1, literal a) de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos. En él se dispone que: *“Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”*.

De forma similar, los derechos de participación también se encuentran reconocidos en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁸⁶. Sobre este artículo, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en su Observación General No. 25, ha señalado que: *... una de las formas para que los ciudadanos*

¹⁸⁶ Ver: Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966.

ejercen su derecho, a la dirección de los asuntos públicos, es ejerciendo influencia mediante el debate y el diálogo público, con sus representantes y gracias a su capacidad para organizarse.

Con oportunidad de su pronunciamiento, dicho Comité advierte que el derecho de participación se vincula con los derechos de libertad de expresión, reunión y asociación, por lo tanto, se nutre de las garantías que se les den a ellos¹⁸⁷. El ejercicio de derechos dentro del marco de veedurías ciudadanas dependerá de las garantías que se aplique como protección de los derechos de libertad de expresión, reunión y asociación dentro del mecanismo de veedurías ciudadanas.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos comparte esta concepción sobre el vínculo existente entre los derechos de participación con las libertades de pensamiento y expresión. Es así que:

“... la jurisprudencia interamericana ha explicado que la libertad de expresión es una herramienta clave para el ejercicio de los demás derechos fundamentales. En efecto, se trata de un mecanismo esencial para el ejercicio del derecho a la participación,... En términos de la CIDH, “la carencia de libertad de expresión es una causa que contribuye al irrespeto de los otros derechos humanos”¹⁸⁸ (Al subrayado se lo ha incorporado en este trabajo)

Con respecto al vínculo específico entre el derecho de fiscalización o del derecho al control social con las libertades de pensamiento y expresión, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Relatoría para la Libertad de Expresión), ha insistido sobre las siguientes afirmaciones de la Corte I.D.H.:

...la jurisprudencia ha enfatizado que la función democrática de la libertad de expresión la convierte en una condición necesaria para prevenir el arraigo de sistemas autoritarios, para facilitar la autodeterminación personal y colectiva y para hacer operativos los “mecanismos de control y denuncia ciudadana”. A este respecto, si el ejercicio del derecho a la libertad de expresión no sólo tiende a la realización personal de quien se expresa, sino a la consolidación de sociedades verdaderamente democráticas, el Estado tiene la obligación de

187 ONU (1996), “Observación General No. 25, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 25” La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, En: <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Sgencom25.html>, [Consulta: 22/11/2014]. párrafo. 8.

¹⁸⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2010). **Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco Jurídico Interamericano sobre el derecho de libertad de expresión**. Organización de los Estados Americanos. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/MARCO%20JURIDICO%20INTERAMERICANO%20DEL%20DERECHO%20A%20LA%20LIBERTAD%20DE%20EXPRESION%20ESP%20FINAL%20portada.doc.pdf> [Consulta: 22/11/2014].p.4.

*generar las condiciones para que el debate público no sólo satisfaga las legítimas necesidades de todos como consumidores de determinada información (de entretenimiento, por ejemplo) sino como ciudadanos. Es decir, tienen que existir condiciones suficientes para que pueda producirse una deliberación pública, plural y abierta, sobre los asuntos que nos conciernen a todos en tanto ciudadanos y ciudadanas de un determinado Estado.*¹⁸⁹ **(Al subrayado se lo ha incorporado en este trabajo)**

De lo citado se manifiesta la importancia que tiene la garantía de las libertades de pensamiento y expresión para el desarrollo del mecanismo de veeduría ciudadanas, especialmente por su naturaleza de control social. Como resultado de esto, en el estudio de las garantías de los derechos se revisarán los estándares establecidos por la Corte IDH para garantizar este derecho y su aplicación en la estructura del mecanismo. Si estos no son cumplidos, se entenderá que los otros derechos fundamentales que se vinculan al mecanismo corren un grave riesgo de ser violentados, especialmente, si se mide desde la importancia que se le da al mecanismo de veedurías ciudadanas en la organización constitucional del Estado ecuatoriano.

A partir de esa orientación, la Constitución de Montecristi, en el artículo 66, numeral 6, reconoce y garantiza el derecho de las personas a “*opinar y expresar su pensamiento libremente y en todas sus formas y manifestaciones*”.

De igual forma lo ha hecho el Sistema Interamericano, a través de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, estipulando que:

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

- 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección (...).*

Con oportunidad del citado artículo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha manifestado que el derecho de libertad de expresión se desenvuelve en dos dimensiones. La primera dimensión es la individual, aquella “*no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende además, inseparablemente,*

¹⁸⁹ *Ibíd.* p.p. 3 y 4

el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios”¹⁹⁰.

Como consecuencia de ello, cualquier restricción a las posibilidades de divulgación de pensamientos e ideas, representa un límite al derecho de expresión, esto debido al carácter de indivisibilidad que poseen ambos derechos entre sí.¹⁹¹

La segunda dimensión corresponde a una función social del derecho a la libertad de expresión, de tal manera que este derecho se constituye en un medio para el intercambio de ideas e informaciones entre personas. El contenido del derecho a la libertad de expresión, desde esta perspectiva, contiene al derecho de comunicar a otras personas sus puntos de vista, pero al mismo tiempo, el derecho de que todas las personas conozcan las opiniones, relatos y noticias difundidas por terceros.¹⁹²

De acuerdo con la Corte IDH, ambas dimensiones deben ser medidas con igual importancia y garantizadas plenamente de forma conjunta, con el fin de otorgar mayor y total efectividad a los derechos de libertad de pensamiento y de expresión.¹⁹³

Como derivación del deber de garantizar de forma simultánea ambas dimensiones, se encuentra prohibido justificar la preservación de una de ellas bajo el costo de menoscabar la otra.¹⁹⁴ “Así, por ejemplo, “no sería lícito invocar el derecho de la sociedad a estar informada verazmente para fundamentar un régimen de censura previa supuestamente destinado a eliminar las informaciones que serían falsas a criterio del censor.”¹⁹⁵

Aún cuando, las disposiciones contenidas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en cuanto a la libertad de expresión aparecen como generosas¹⁹⁶,

¹⁹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos (s.f), *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay, Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas, 31 de agosto de 2004.* En: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_111_esp.pdf. [Consulta: 22/11/2014]. párr. 78

¹⁹¹ *Cfr. Id.*

¹⁹² *Cfr. Ibid.* párr.79

¹⁹³ *Cfr. Ibid.* párr. 80

¹⁹⁴ *Cfr.* Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Marco Jurídico Interamericano sobre el derecho de libertad de expresión, op.cit. p. 6

¹⁹⁵ *Id.*

¹⁹⁶ *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva oc-5/85, 13 de noviembre de 1985*, Sobre la colegiación obligatoria de periodistas. En: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf. [Consulta: 22/11/2014], párr.50.

este derecho no es absoluto y admite la imposición de restricciones. Estas deben ser mínimas¹⁹⁷ y deberán adecuarse a las disposiciones localizadas en el numeral segundo del artículo 13 de la Convención Americana de DDHH.

Para empezar, la citada norma prohíbe de manera tajante las restricciones que signifiquen la censura previa de ideas, opiniones e informaciones. La única excepción a esta disposición es el establecimiento de controles previos a espectáculos públicos que puedan significar un riesgo a la moral de las niñas, niños y adolescentes (Art. 13, numeral 4 de la Convención Americana). Luego cualquier otra limitación que signifique la censura previa de los derechos de pensamiento y expresión se encuentra prohibida.

III.3.2.2.1.1. Análisis de la Prohibición de censura previa

Al remitirnos al RGVC-2014 y analizarlo a la luz de la prohibición de censura previa, se han encontrado los siguientes dos casos de restricciones que merecen una mirada más minuciosa desde las garantías a este derecho:

PRIMER CASO.- Este caso se refiere a la disposición establecida en el Art. 3, literal i) del RGVC-2014, por el cual se dispone como obligación de los veedores:

- i) *Socializar las conclusiones recomendaciones finales de la veeduría ante los ciudadanos, sectores sociales servidores públicos de la localidad donde se ejerció el control social; una vez que el Pleno de por conocido haya emitido la correspondiente resolución;*

Para realizar un mejor análisis de este caso se debe tomar en cuenta al Art. 13, literal a) del RGVC-2014, por el cual se ordena a los veedores el cumplimiento de las Resoluciones que emita el Pleno y que sean aplicables para el efecto y a los Arts. 16 literal b) y 30 literal c) del mismo Reglamento, a través de los cuales se establecen las sanciones a los veedores que incumplan disposiciones constitucionales, legales o reglamentarias. Como se puede apreciar los veedores se encuentran atados vía reglamentaria a cumplir con las resoluciones emitidas por el Pleno del CPCCS, de hecho la publicidad de sus opiniones, informaciones y en general su derecho de

¹⁹⁷ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos (s.f) *Caso Perozo y Otros vs. Venezuela, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 28 de enero de 2009*. Recuperado de: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_195_esp.pdf. [Consulta: 22/11/2014], párr.117.

expresión, se encuentra atado a la aprobación o desaprobación del CPCCS. En otras palabras, al aplicarse esta norma existe un alto riesgo de que la autoridad que realiza las recomendaciones intervenga justamente en el ejercicio de los derechos de pensamiento y expresión de los ciudadanos, ante esta circunstancia, los veedores no tienen más opción que implementar las recomendaciones de la autoridad modificando de forma obligatoria las ideas, opiniones o informaciones que pretendían divulgar.

Existe en este caso censura previa, pues, las ideas, opiniones e informaciones de los veedores se encuentran frente a un control previo y en el caso de que la autoridad lo encuentre necesario existe la obligación reglamentaria de adoptar el pensamiento de la autoridad que lo demanda.

Un ejemplo de esta lógica de control, utilizada anteriormente por el CCCC se encuentra en un informe de sistematización realizado por el mismo organismo, el mismo que se refería a la necesidad de control previo de las opiniones de los veedores de esta manera:

El impacto del informe de las Veedurías depende de la decisión que tome el Pleno; en lo posible las C.C.C.C. actúa con agilidad y premura, sin embargo, hay aspectos que debe corroborar a través de sus investigadores, para que en el futuro ninguno de los integrantes de las Veedurías sea objeto de una acción por injurias o calumnias, lo que produce demoras. Junto a esto, puede haber contradicciones o discrepancias entre los informes de los veedores y lo que investiga la C.C.C.C.¹⁹⁸

De lo señalado, se puede constatar que en los antecedentes del mecanismo de veedurías ciudadanas existía una lógica de control previo de los informes de los veedores. Hoy por hoy, podría existir el riesgo de la utilización de la misma lógica intervencionista por parte del CPCCS, especialmente, cuando se impone a los veedores cumplir con las resoluciones emitidas por el Pleno del CPCCS, bajo la excusa de monitorear el desarrollo de mecanismo.

Con respecto a estas posibles justificaciones la Corte IDH ha manifestado:

“que tampoco se puede justificar la imposición de un sistema de control a la libertad de expresión en nombre de una supuesta garantía de la corrección y veracidad de la información que la sociedad recibe, ya que ello puede ser fuente de grandes abusos, y en el fondo es violatorio del derecho a la información que tiene la sociedad, el cual incluye el

¹⁹⁸ Comisión de Control Cívico de la Corrupción (2006) “*Sistematización Veedurías Ciudadanas*”. op.cit. p. 23.

derecho a estar informada sobre las distintas interpretaciones y visiones del mundo, y a escoger aquélla que considere más adecuada.”¹⁹⁹

Después de todo lo dicho queda claro que ninguna entidad pública o privada puede establecer un control previo por el cual se censure las ideas, opiniones o informaciones de los veedores ciudadanos en cualquier forma que la manifiesten o difundan, no obstante, se pretendan con ello justificar una protección a los derechos de libertad de pensamiento y expresión en su dimensión individual o social.

Se insiste en modificar la disposición establecida en el artículo 13, literal a) del RGVC-2014, por la cual se establece la obligación de los veedores ciudadanos de cumplir con las Resoluciones del Pleno del CPCCS, con la idea que las únicas Resoluciones vinculantes sean aquellas establecidas previamente a la ejecución de la veeduría de turno.

SEGUNDO CASO.- Este se encuentra en la disposición establecida en el artículo 15 literal a) del RGVC-2014, por el cual se prohíbe a los veedores ciudadanos utilizar con fines ajenos a la veeduría la información que llegare a obtener. Como se ha dicho anteriormente, la información que recibe la veeduría ciudadana es pública y los únicos limitantes que existen son aquellos que manda el artículo 17 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información. De hecho, la misma veeduría se encuentra regida por el principio de transparencia, lo cual obliga a la misma a rendir cuentas o publicar la información que recibió y utilizó en el ejercicio de este mecanismo. Debido a su carácter público, esta restricción resulta contradictoria a la protección del derecho de expresión en su dimensión individual y social, ya que la misma, a causa de su ambigüedad, se constituye en un obstáculo para la divulgación de la información que los veedores pueden y deben publicar en el ejercicio de sus derechos de libertad de pensamiento y expresión.

Se insiste en recomendar la eliminación de la prohibición establecida en el artículo 15, literal a) del RGVC-2014, para evitar un abuso en la interpretación de la frase “fines ajenos a la veeduría” y con ello se censure la divulgación de la información en custodia de los veedores ciudadanos.

¹⁹⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Marco Jurídico Interamericano sobre el derecho de libertad de expresión, op.cit. p.p. 27 y 28.

En lo referente a las limitaciones o restricciones a los derechos de pensamiento y expresión, estas se consideran legítimas para el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, siempre que las mismas cumplan con las siguientes condiciones: a) se dirijan a establecer responsabilidades ulteriores, b) se encuentren determinadas de forma precisa y clara a través de una ley formal y material, c) se dirijan a conseguir los objetivos autorizados por la Convención y d) sean necesarias en una sociedad democrática, estrictamente proporcionada a la finalidad que se pretende conseguir, e idóneas para alcanzar dicho objetivo.²⁰⁰

III.3.2.2.1.2. Revisión de restricciones relacionadas con las garantías al debido proceso

Dentro de las restricciones encontradas en el marco que regula el mecanismo de veeduría ciudadana se ha encontrado los siguientes casos:

PRIMERO.- Las restricciones que se encuentran dentro del Reglamento General de Veedurías Ciudadanas.- Este apartado se refiere a dos sanciones establecidas en el Reglamento General de Veedurías Ciudadanas, la pérdida de calidad de veedor y la terminación de la veeduría por decisión del Pleno del CPCCS.

Para empezar las indicadas restricciones se encuentran dispuestas, únicamente, en el Reglamento, mas no en una determinada ley. En segundo lugar, la Constitución ecuatoriana dispone que en todos los procesos en los que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden se deba asegurar el derecho al debido proceso. Este derecho incluye entre sus garantías la prescripción de que solo se pueda juzgar a una persona con el trámite propio de cada procedimiento (Art. 76, numeral 3 de la CRE).

A pesar de ello, se extrae de la normativa que en ninguno de los casos existe un procedimiento o trámite establecido para decidir sobre la sanción. Lo que señala el RGVC-2014 son los órganos competentes para juzgar las conductas e imponer las

²⁰⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Marco Jurídico Interamericano sobre el derecho de libertad de expresión, op.cit. p.p. 24 y 25.

sanciones y específicamente en el caso de la pérdida de la calidad de veedor, el RGVC-2014 ordena que la Dirección Nacional de Control Social tome la decisión luego de haber garantizado el ejercicio de los derechos constitucionales del debido proceso (Art. 16, último inciso del RGVC-2014).

De lo dicho se deduce que la garantía del debido proceso por el cual las personas tienen derecho a ser juzgadas con el trámite propio de cada procedimiento ha sido inobservada. Esto conlleva a la instauración de una situación de inseguridad jurídica, pues el procedimiento por el que se juzgue a los veedores no se encuentra en una norma previa, clara y pública, aún cuando sea aplicada por una autoridad competente (Art. 82 de la CRE).

En tercer lugar, ambas sanciones establecen un alto grado de discrecionalidad a la autoridad competente, especialmente, en cuanto a la causales que les permiten conocer cualquier caso en que la autoridad compruebe que la veeduría incumple con las normas establecidas en la ley y Reglamento (Arts. 16 literal b) y 30 literal c), RGCV). Se recuerda que se ha comprobado, en este trabajo, la existencia de causales de sanción equívocas por su ambigüedad en el RGVC-2014, que explica el mayor campo de discrecionalidad que tiene la autoridad sancionatoria en cuanto a la interpretación de las mismas para la aplicación de las sanciones, lo cual de acuerdo a la Corte I. D. H. atenta contra el principio de legalidad, además las mismas podrían ser utilizadas contra el derecho de libertad de expresión.

Finalmente, las sanciones pueden ser impuestas en cualquier momento por la autoridad competente, por lo que incluso existe la posibilidad que las mismas sean usadas como un mecanismo de censura previa y, no únicamente para determinar responsabilidades ulteriores.

De lo señalado, se extrae que las restricciones dispuestas en los artículos 16 literal b), y 30 literal c) del RGVC-2014, no cumplen con las condiciones de legalidad en la determinación de causales de responsabilidades ulteriores, exigidas por el Art. 13, numeral 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, además de incumplir con las garantías del debido proceso, lo cual podría ocasionar un obstáculo

desproporcionado para el ejercicio de los derechos de libertad de pensamiento y expresión dentro del mecanismo de veedurías ciudadanas.

Se sugiere establecer un procedimiento con reglas detalladas y expresas por el cual los veedores acusados de haber incumplido con alguna disposición dentro del orden de jurídico ecuatoriano puedan ejercer efectivamente su derecho a la defensa y en general tengan acceso a las garantías del debido proceso.

SEGUNDO.- Delitos de injurias.- A través del artículo 86 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana se ha establecido que los veedores deben ser responsables en caso de injurias conforme a la ley. Cuando se aprobó el RGVC-2014 los delitos de injuria correspondían al Capítulo Único del Título VII del derogado Código Penal²⁰¹, los mismos se dividían en injurias calumniosas y no calumniosas. Las primeras consistían en la falsa imputación de un delito a otro persona, mientras que las segundas sancionaban toda otra expresión proferida en descrédito, deshonor o menosprecio de otra persona, o en cualquier acción ejecutada con el mismo objeto (Art. 489 Código Penal, 1971).

En el ahora vigente Código Integral Penal²⁰², los delitos correspondientes a las injurias no calumniosas sufrieron su derogación y sólo se encuentran vigentes, en el artículo 182 de este Código, las injurias calumniosas.

El delito denominado de calumnias se encuentra establecido de forma clara y precisa, este sanciona a aquellas personas que por cualquier medio realicen una imputación de un delito a otra. La sanción para quien cometa este delito corresponde a seis meses hasta dos años de pena privativa de libertad. Este tipo penal admite que en primera instancia se resuelva el conflicto utilizando la figura de la retractación.

En este estudio se considera que el tipo penal correspondiente a las calumnias es necesario, adecuado y proporcional para garantizar el derecho a la honra y a la reputación de las personas en general. Sin embargo, no deberá utilizarse este tipo penal

²⁰¹ Ecuador, Congreso Nacional, Código Penal (derogado), Registro Oficial (Suplemento) No. 147 de 22 de enero de 1971.

²⁰² Cfr. Ecuador, Asamblea Nacional, Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial (Suplemento) No. 180 de 10 de febrero de 2014.

en los casos en los cuales intervengan discursos protegidos por el Sistema Interamericano, tales como: el discurso político y sobre cuestiones de interés público y el discurso sobre funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones. Estos discursos tienen una especial protección, por lo tanto, el examen de proporcionalidad que deben soportar las limitaciones del derecho de expresión que se justifiquen en la protección del derecho a la honra y la reputación será de mayor exigencia. Al respecto la relatoría de libertad de expresión ha dicho que:

Ello no implica que los funcionarios públicos no puedan ser judicialmente protegidos en cuanto a su honor, pero han de serlo de forma acorde con los principios del pluralismo democrático y ponderando el interés de tal protección con los intereses de un debate abierto sobre asuntos públicos. Se ha enfatizado que la utilización de mecanismos penales, tales como las normas sobre difamación, calumnia e injuria, para proteger la honra y reputación de funcionarios públicos o candidatos a ejercer cargos públicos, tienen un efecto disuasivo, atemorizador e inhibitor sobre el ejercicio de las expresiones críticas y del periodismo en general, impidiendo el debate sobre temas de interés para la sociedad. Además, se ha subrayado que existen otros medios menos restrictivos para que las personas involucradas en asuntos de interés público puedan defender su reputación frente a ataques infundados. Tales medios son, en primer lugar, el aumento del debate democrático al cual los funcionarios públicos tienen amplio acceso; y si ello fuera insuficiente para reparar un daño causado de mala fe, podría acudirse a la vía civil, aplicando el estándar de la “real malicia”²⁰³.

A causa de ello, en el caso en que se presente un proceso de injurias en el cual se encuentre de por medio la honra o reputación de un funcionario público, este debería ventilarse bajo la competencia de los jueces de lo civil y debería en todos los casos contemplar medidas que armonicen los derechos de libertad de expresión y honra y reputación, pues:

“el temor a la sanción civil, (...) puede ser (...) tan o más intimidante e inhibitor para el ejercicio de la libertad de expresión que una sanción penal, en tanto tiene la potencialidad de comprometer la vida personal y familiar de quien denuncia a un funcionario público, con el resultado evidente y disvalioso de autocensura, tanto para el afectado como para otros potenciales críticos de la actuación de un servidor público”²⁰⁴.

En suma se dirá que se debe evitar sancionar a los veedores a través de las vías penales, pues el fin del mecanismo se encuentra en proteger derechos constitucionales, entre los cuales se encuentran la libertad de expresión, que a su vez es una garantía de la democracia por la cual se promueve la tolerancia de discursos que involucren asuntos

²⁰³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Marco Jurídico Interamericano sobre el derecho de libertad de expresión, op.cit. p.41.

²⁰⁴ *Ibid.* p. 40.

públicos y no la restricción de los mismos a través de sanciones desproporcionadas. En ese mismo sentido, de presentarse un abuso al derecho a la libertad de expresión, en este caso por parte de los veedores, las sanciones civiles a imponerse deberán ser proporcionales, de modo que no sirvan como medidas para coartar la libertad de expresión en la sociedad.

III.3.2.2.2. Examen a las restricciones al derecho de igualdad y no discriminación en relación de la con los derechos de libertad de pensamiento y expresión.-

“Las limitaciones impuestas a la libertad de expresión “no deben ‘perpetuar los prejuicios ni fomentar la intolerancia’”. Por ello, tales limitaciones no pueden ser discriminatorias, ni producir efectos discriminatorios, ya que ello contrariaría además el artículo 24 de la Convención Americana. Debe recordarse a este respecto que, según el artículo 13 de la Convención Americana, la libertad de expresión es un derecho de “toda persona”; y que en virtud del principio 2 de la Declaración de Principios, “todas las personas deben contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación sin discriminación, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, sexo, idioma, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”²⁰⁵.

En oportunidad a este pronunciamiento de la Corte I.D.H, a continuación se analiza las siguientes restricciones que se establecen al derecho- principio de no discriminación dentro del RGVC-2014:

a) Requisitos e inhibiciones.-

Para poder participar de la iniciativa que proviene de los ciudadanos y de las organizaciones sociales, tales sujetos deberán cumplir con los requisitos prescritos y no encontrarse inmersos en las inhabilidades que se impone en el RGVC-2014 (Art. 10 y 11 RGVC-2014). Tales requisitos e inhibiciones son restricciones que también afectan al principio de no discriminación.

En cuanto a las inhabilitaciones, no se encuentra que las causales de inhabilidad para conformar el mecanismo de veedurías ciudadanas sean desproporcionadas; de hecho, se justifica a estas restricciones como necesarias para asegurar los bienes jurídicos respecto a grupos de atención prioritaria (Art. 35 CRE) y a los principios de objetividad e imparcialidad del mecanismo, que se entienden ponderados sobre el principio de no discriminación al acceso de todos los ciudadanos al mecanismo de

²⁰⁵ *Ibid.* p. 33.

veedurías ciudadanas²⁰⁶. A pesar de ello, existe un riesgo en la proporcionalidad de la restricción general. Este riesgo se encuentra en la posibilidad de que el literal c) del Art. 11 del RGVC-2014, sea utilizado como una causal abierta y con ello se dote de una amplia discrecionalidad a la Dirección Nacional de Control Social, en cuanto a la calificación del registro o no de una persona como veedora, es decir en cuanto al reconocimiento o no del derecho subjetivo de las personas a acceder al mecanismo.

Lo ideal sería conseguir la enumeración de causales cerradas de inhabilidad para cada uno de los casos en que los ciudadanos se encuentren en conflicto directo o indirecto de intereses, o de cualquier tipo de vinculación con la veeduría. Pero, dado que los casos a encontrarse son infinitos y varían con cada circunstancia, se considera que esa labor es una misión difícil de realizar.

De todos modos, aún cuando la causal abierta parece ser una medida necesaria, la proporcionalidad de la decisión de negativa del registro como veedor ciudadano, que se haya justificado en esa causal, implicará ser revisada posteriormente dentro de cada caso en que se presente.

Para ello deberá establecerse un debido proceso administrativo en el cual exista una fase de impugnación para recurrir la decisión de la calificación que realiza la Dirección Nacional de Control Social del CPCCS, tal como lo manda el literal m), numeral 7 del artículo 76 de la Constitución.

b) Calificación, registro y acreditación.-

Dentro del procedimiento de calificación, se distinguen dos procedimientos de registro del mecanismo de veedurías ciudadanas. El inicio de cada procedimiento depende de donde proviene la iniciativa, si de la ciudadanía y organizaciones sociales, o del CPCCS; el procedimiento es similar en ambos casos, lo que varía son las competencias del CPCCS con respecto de cada procedimiento.

²⁰⁶ En este punto es preciso recordar que el Estado tiene la facultad de configurar al mecanismo de la forma que más crea conveniente a los fines del Estado, siempre y cuando esta construcción no atente contra los fines protegidos por la garantía institucional, es decir no modifique los elementos identificadores del mecanismo.

Lo importante de estos procedimientos consiste en la calificación que el CPCCS realice de cada iniciativa. Una vez calificada la veeduría, el CPCCS procederá con su registro para posteriormente ser acreditado como veedor ciudadano. Del procedimiento, además, se extrae que no existe un recurso que posibilite la impugnación de la decisión de calificación o no calificación de la iniciativa de conformación de veeduría ciudadana. Tampoco existe una disposición que ordene que la decisión tomada por la Dirección Nacional de Control Social del CPCCS sea definitiva. Por lo que se encuentra un vacío normativo (Art. 19 y siguientes, RGVC-2014).

En ese orden de ideas, se hace necesario recordar el riesgo existente en las amplias competencias de discrecionalidad que posee la Dirección Nacional de Control Social, específicamente, en lo referente a la cláusula abierta de inhabilidad estipulada en el literal c) del artículo 11 del RGVC-2014 y a la cual ya se ha hecho referencia.

Por su parte, la Constitución ecuatoriana califica de inconstitucional a cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos (Art. 11, numeral 8 CRE).

En vista de que se ha omitido injustificadamente establecer un recurso de impugnación a la resolución de calificación, tal como lo manda el Art.76, numeral 7, literal m), se deduce que existe una negación no razonable al derecho del debido proceso que podría ocasionar la lesión el principio de no discriminación al acceso de los ciudadanos al mecanismo de veedurías ciudadanas.

Entonces, la proporcionalidad de los procesos de calificación de registro de las veedurías ciudadanas dependerá del establecimiento de un procedimiento o recurso de impugnación de la decisión tomada por la Subcoordinación Nacional de Control Social (en adelante SNCS) través de las oficinas provinciales, perteneciente al CPCCS.

La omisión del recurso sitúa a los ciudadanos en una posición de vulnerabilidad frente a la discrecionalidad del CPCCS para controlar el acceso de las personas al mecanismo de veedurías ciudadanas, lo que podría ocasionar una lesión al principio de no discriminación.

Entonces, la omisión se considera como una restricción irrazonable debido a que esta es:

- Innecesaria, porque con la implementación de un recurso de impugnación no se benefician otros derechos, más bien se garantizan varios derechos fundamentales;
- Inadecuada, porque la privación de un recurso de impugnación sobre la calificación o no como veedores no es la opción menos dañina para el derecho de igualdad sino la más lesiva, ya que existen otras opciones menos lesivas, como el establecer prohibiciones y requisitos para el acceso al mecanismo, que por cierto ya han sido establecidas; y
- Desproporcionada en sentido estricto, porque la restricción que nace de la omisión genera una lesión mucho mayor al posible beneficio que podría resultar al no establecer un recurso de impugnación.

En concordancia con el artículo 76, numeral 7, literal l) de la Constitución, se sugiere establecer una etapa de impugnación dentro del procedimiento de calificación para la conformación y registro del mecanismo de veedurías ciudadanas, de modo que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a que se revise la decisión tomada por la entidad calificadora.

III.3.2.3. Examen del mecanismo como garantía positiva (obligaciones de hacer del Estado).-

Al igual que el Estado de abstenerse de realizar ciertos actos, para proteger el ejercicio de los derechos, los mismos también deberán garantizar los derechos fundamentales, realizando acciones que permitan su ejercicio. El Reglamento General de Veedurías Ciudadanas establece garantías primarias para la participación de los ciudadanos, estas se encuentran dispuestas en los Arts. 17 y 18 de dicho Reglamento y obligan a que la Secretaría Técnica de Participación y Control Social, dentro de sus competencias legales y límites presupuestarios, apoye a los procesos de control social, en ciertos aspectos enumerados en el citado artículo. Sin embargo de ello, cabe recalcar que como garantía de derechos la normativa debería apuntar a que se establezca la protección positiva del Estado desde los siguientes aspectos.-

a) Protección al derecho de acceso a la información.- La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado el derecho a solicitar acceso a la información bajo el control del Estado, a la luz del derecho de pensamiento y expresión, cuando este último se manifiesta en forma de libertad de *“buscar y recibir informaciones o ideas de toda índole”*²⁰⁷.

Este derecho contiene la obligación positiva del Estado de suministrar la información, de manera tal que la persona tenga la posibilidad de tener acceso a conocer la información o en caso contrario reciba una respuesta fundamentada, cuando por algún motivo permitido, el Estado haya limitado el acceso de la misma, de acuerdo a los parámetros determinados en la Convención²⁰⁸.

Para que el Estado pueda cumplir con esta obligación, deberá actuar de acuerdo a los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública. Esto implica la posibilidad de que las personas bajo su jurisdicción ejerzan un control democrático de las actuaciones estatales, con el fin de cuestionar, indagar y analizar sobre el correcto cumplimiento de las funciones públicas. La Corte señala a los Estados, la oportunidad de aceptar la participación en la gestión pública, por medio del control social, como una manera de ejercer el derecho al acceso a la información²⁰⁹.

Los controles democráticos realizados por la sociedad a través de la opinión pública, impulsa la transparencia y responsabilidad de los funcionarios públicos, por este motivo, el acceso a la información de interés público, es considerado por la Corte como un elemento importante para ejercer el control democrático y potencializar la participación de las personas en los asuntos públicos²¹⁰.

En ese mismo sentido, la Relatoria Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH ha señalado que:

“La información pertenece a las personas. La información no es propiedad del Estado y el acceso a ella no se debe a la gracia o favor del gobierno. Éste tiene la información sólo en

²⁰⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes, op. cit. párr. 75 y 76

²⁰⁸ Cfr. *Ibíd.* párr. 77.

²⁰⁹ Cfr. *Ibíd.* párr. 86.

²¹⁰ Cfr. *Ibíd.* párr. 87.

cuanto representante de los individuos. El Estado y las instituciones públicas están comprometidos a respetar y garantizar el acceso a la información a todas las personas. ”²¹¹

La Corte Interamericana, por su parte, plantea la importancia de que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, “*el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones*” ²¹² Por lo tanto, la información deberá ser entregada sin que se requiera demostrar un interés directo para su obtención, excepto en los casos que se hayan estipulado legítimas restricciones. Dicha Corte ha señalado que la entrega de la información a una persona permite que la información se difunda en la sociedad, con el objetivo que, a su vez, sea la sociedad la que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla²¹³.

Con respecto a esta garantía, se encuentra adelantos en el vigente RGVC-2014, el cual se limitaba a reconocer el derecho de acceso a la información a los veedores (Art. 11, RGVC-2010²¹⁴), aún cuando ya existe este reconocimiento en la Constitución (Art. 18, numeral 2) y en la LOPC (Arts. 87, 96 y siguientes). Sin embargo, en un intento por establecer un proceso expedito y efectivo por el cual los veedores consigan obtener la información pública que requieren, el CPCCS ha logrado poner en sus manos la facultad de accionar el único recurso cierto que tienen los veedores, el cual es la garantía jurisdiccional de acceso a la información pública establecida en el artículo 91 de la Constitución, al menos así se interpreta si tomamos en cuenta el criterio de que las denuncias realizadas por los veedores, competen exclusivamente al conocimiento de CPCCS.

Siendo así, actualmente, las opciones de los veedores de impugnar sus opciones se ven depositadas en la discrecionalidad del CPCCP para solicitar la información, pues no existen normas que regulen un proceso expreso que permita a los veedores exigir al CPCCS que aplique medidas de fuerza en contra de los funcionarios públicos o de las personas naturales o jurídicas del sector privado que manejan fondos públicos, prestan

²¹¹ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Relatoría Especial para el Derecho de Libertad de Expresión, *Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información*, Washington, 2006, En: <http://cidh.oas.org/relatoria/section/Estudio%20Especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion.pdf> [Consulta: 19/07/2015]. p. 34.

²¹² *Ibid.* párr. 92.

²¹³ *Cfr. Ibid.* párr.77.

²¹⁴ Ver.- Ecuador, CPCCS, Reglamento de Veedurías Ciudadanas, publicado en el Registro Oficial No. 226 de 1 de julio de 2010.

servicios o desarrollan actividades de interés público, que no entreguen la información pública requerida.

Esta interpretación es claramente inconstitucional y afectaría al campo de acción de las veedurías. Esta disposición afecta a los elementos identificadores de la veeduría ciudadana pues delimita excesivamente los recursos de influencia que deben tener los veedores para poder ejercer sus derechos de participación y aquellos derechos fundamentales vinculados a estos, como es el derecho de petición.

b) Establecimiento de protección de discursos.- La Corte ha señalado que los Estados tienen la obligación, no solo de garantizar la difusión de información o ideas que resulten gratas o sean consideradas como inofensivas o indiferentes para los sujetos u objetos que se ven involucrados en ellas, sino también, de aquellas que resulten ingratas para el Estado o cualquier sector de la población. Estas obligaciones responden a la necesidad de cumplir con el pluralismo, que demanda la adopción de valores como la tolerancia y un espíritu de apertura, vitales para la convivencia dentro de una sociedad democrática²¹⁵.

De la misma forma que se permite el uso de restricciones al ejercicio de la libertad de expresión, la Corte I.D.H. ha encontrado que en varias ocasiones la libertad se ha visto ilegítimamente limitada por actos u omisiones de agentes estatales, de facto o particulares que ponen, directamente o indirectamente, en situación de riesgo o de mayor vulnerabilidad a las personas que ejercen o pretenden ejercer su libertad de expresión²¹⁶.

A causa de ello, la Corte ha resuelto que es obligación de los Estados abstenerse de actuar de forma tal que se propicie, estimule, favorezca o profundice vulnerabilidades de esa índole²¹⁷. Además, los Estados deberán adoptar, en cuanto sea pertinente, medidas necesarias y razonables, con la intención de prevenir o proteger los derechos de las personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad. Y finalmente, deberán investigar los hechos que les perjudicaron²¹⁸.

²¹⁵ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Perozo. párr. 116

²¹⁶ Cfr. *Ibid.* párr. 118.

²¹⁷ Cfr. *Id.*

²¹⁸ Cfr. *Id.*

Con respecto a los discursos protegidos, se espera que se expidan normas que permitan un mayor grado de protección a quienes opinen o informen sobre asuntos públicos o sobre las actividades de los funcionarios públicos en uso de sus funciones, pues, es en esa área donde los veedores desarrollan sus actividades.

III.3.3. Examen de validez de otros reglamentos que regulan al mecanismo de veedurías ciudadanas

Como ha quedado claro el mecanismo de veedurías ciudadanas al ser una garantía de derechos fundamentales debe regularse a través de una ley orgánica, por lo tanto todos los reglamentos por los cuales topen los elementos identificadores del mecanismo y lo intenten construir podrían carecer de validez formal. El Reglamento de Veedurías para los Procesos de Selección de los Miembros de las Comisiones Ciudadanas y para la Designación de Autoridades, no se diferencia significativamente del contenido material del RGVC-2014, por lo que no será necesario analizarlo detalladamente, pues en esencia construye al mecanismo con iguales vicios que el Reglamento analizado.

III.3.4. Conclusiones sobre las competencias de apoyo y de control sobre el mecanismo del CPCCS

El CPCCS tiene tres principales competencias promover la participación ciudadana, coadyuvar en los procesos de control social y designar autoridades. Para el cumplimiento de estas competencias el CPCCS ha creado dos secretarías técnicas, la Secretaría de Participación Ciudadana y Control Social y la Secretaria de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción. Ambas forman parte de la Coordinación Técnica y aunque cumplen funciones diferentes, actúan en cuanto les compete, en el desarrollo de los procedimientos de participación y específicamente de control social.

La Secretaría de Participación Ciudadana y Control Social esta compuesta por la Subcoordinación Nacional de Promoción que se encarga de generar procesos de difusión de los derechos, mecanismos e instancias de participación; la Subcoordinación Nacional de Control Social que promueve mecanismos de control, tales como las veedurías ciudadanas y observatorios; y la Subcoordinación Nacional de Rendición de

Cuentas la cual brinda los mecanismo para el Estado el cumplimiento de la entidades públicas de rendir cuentas y de la ciudadanía de ejercer su derecho²¹⁹.

A través de la promoción de la participación ciudadana, el CPCCS vela porque se proteja y garantice el derecho de la ciudadanía de participar en asuntos de interés público; propone a las diferentes instancias públicas la adopción de políticas, planes, programas y proyectos destinados a fomentar la participación ciudadana; propone, promueve y facilita procesos de debate y deliberación pública; además sistematiza los resultados de estos debates y los difunde; propicia formación en ciudadanía, derechos humanos, transparencia, participación social y lucha contra la corrupción para ciudadanos y funcionarios de las entidades y organismos del sector público; y promueve iniciativas de participación ciudadana. (Art. 6, LOCPCCS)

Bajo la misma lógica de promoción de la participación ciudadana, el CPCCS debe establecer mecanismos de apoyo financiero, jurídico y técnico que se aplicarán a través de: modalidades de fondos concursables para espacios de participación ciudadana; intercambio de experiencias de participación; implementación de un archivo de información documental, portal web, bibliotecas virtuales y otros recursos comunicacionales con acceso a información actualizada y finalmente capacitación a la ciudadanía organizada y no organizada mediante cursos, talleres, eventos académicos, trabajos de campo, entre otros. (Art. 7, LOCPCCS).

En lo referente al control social el CPCCS deberá promover y estimular iniciativas de control social; apoyar técnica y metodológicamente las iniciativas de veeduría, observatorios y demás espacios de control social que así lo demanden; actuar como enlace entre el Estado y la ciudadanía dentro de los procesos que se generen de las iniciativas ciudadanas; instar para que las solicitudes y quejas ciudadanas sean atendidas; enviar a la autoridad competente el informe de la veeduría si observare que existe en él indicios de responsabilidad; y, requerir al Consejo Nacional Electoral que conozca las peticiones presentadas por la ciudadanía para revocatoria de mandato y convocatoria a consulta popular. (Art. 8, LOCPCCS).

²¹⁹ <http://www.cpecs.gob.ec/index.php?mod=SegundoEje>

Como ejemplos de mecanismos que se articulan a través del CPCCS son las veedurías como una herramienta para analizar la gestión pública, los observatorios dirigidos a analizar políticas públicas, las defensorías comunitarias como responsables de la promoción, defensa y vigilancia de los derechos comunitarios y el comité de usuarios encomendados a constituirse en vigilantes de los servicios públicos.

Por su lado, la Secretaría de Transparencia y Lucha contra la Corrupción se conforma por las subcoordinaciones de Admisión y Orientación Jurídica que dirige el proceso de análisis de denuncias o pedidos; de Transparencia que ejecuta los procesos para orientar, promover y fomentar la transparencia; de Investigación que, como su nombre lo indica, investiga las denuncias sobre actos u omisiones que afecten los derechos de participación, generen corrupción o atenten contra el interés social; y de Patrocinio que actúa como parte procesal en los casos sometidos al CPCCS²²⁰.

En cuanto a las competencias relacionadas con la transparencia y la lucha contra la corrupción el CPCCS deberá: promover políticas institucionales sobre la transparencia de la gestión de asuntos públicos, la ética en el uso de recursos públicos, en el desempeño de las funciones públicas y en el acceso ciudadano a la información pública; requerir de cualquier entidad o funcionario de las instituciones del Estado la información necesaria para realizar sus investigaciones o procesos; solicitar sanciones en los casos de personas naturales o jurídicas que presten servicios o desarrollen actividades de interés público que no presenten la información requerida por el CPCCS; requerir a las instituciones del sector público la atención a los pedidos de denuncias ciudadanas; investigar denuncias a petición de parte que afecten la participación, generen corrupción o vayan en contra del interés social; emitir informes que determinen indicios de responsabilidad que sean calificados por el Consejo; recomendar impulsar las acciones legales que correspondan; actuar como parte procesal en las causas que se instauren como consecuencia de sus investigaciones; y, solicitar a la fiscalía la protección de las personas que denuncien o testifiquen en las investigaciones que lleve a cabo el Consejo, a través del sistema de víctimas y testigos. (Art. 13, LOCPCCS)

²²⁰ Ecuador, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, <http://www.cpccs.gob.ec/index.php?mod=PrimerEje>, Acceso: **19 de mayo de 2015**.

El CPCCS también es competente para realizar la designación de autoridades, ya sea a través de comisiones ciudadanas, directamente de una terna presentado la Función Ejecutiva, o de una Comisión Calificadora, dependiendo el caso. De esa forma en cumplimiento del mandato constitucional, el CPCCS designa al Defensor del Pueblo, al Defensor Público, al Fiscal General del Estado, al Controlador General del Estado, Consejo Nacional Electoral y al Tribunal Contencioso Electoral, a través de comisiones ciudadanas, y posteriormente a un proceso de impugnación y veeduría ciudadana, el CPCCS es competente para designar al Procurador General del Estado y a los Superintendentes, de las ternas presentadas por la Función Ejecutiva.

De lo revisado se concluye que el CPCCS no tiene competencias de control sobre el mecanismo, sin embargo, a lo largo del RGVC-2014 el mismo CPCCS se ha atribuido otras competencias diferentes de aquellas establecidas en la Constitución y la ley.

En ese escenario encontramos que el CPCCS reglamentariamente se impuso potestades de control sobre los ciudadanos que conforman el mecanismo de veedurías ciudadanas y sobre los resultados del mismo mecanismo. Entre las competencias reglamentarias de control sobre las veedurías ciudadanas encontramos a las siguientes:

- Requerimiento de informes parciales y finales a las veedurías ciudadanas (Art. 13 del RGVC-2014);
- Imposición de sanciones administrativas (Arts. 14 y 23 del RGVC-2014);
- Atribución de nuevas competencias a los veedores ciudadanos (Art. 17, literal h) del RGVC-2014);
- Realizar informes que contengan recomendaciones de cumplimiento obligatorio para las veedurías ciudadanas (Art.18, literal h), del RGVC-2014-2014).

Cabe señalar que este hecho es peligroso y además de atentar contra el principio de legalidad de la actuación pública, es contraria a la naturaleza de garantía de derechos que posee el mecanismo de veedurías ciudadanas dentro la estructura del sistema legal ecuatoriano.

CAPITULO IV

CONTROL CIUDADANO DEL QUEHACER PÚBLICO

De lo revisado anteriormente en el Capítulo II de este trabajo, con respecto a la existencia de un sistema normativo de garantías de derechos que se orientan por los fines publicidad, lucha contra la corrupción y participación y que debe alimentarse de recursos de influencia, como medios efectivos para lograr la incidencia de los ciudadanos en la gestión pública; se deriva la afirmación de que el mecanismo de veedurías ciudadanas no es eficaz por sí solo, el mismo, como parte de un sistema de garantías, necesita el resguardo de otras, que lo robustezcan en su misión de servir a la efectividad del ejercicio de derechos de participación.

Estas garantías se encuentran a lo largo de todo el ordenamiento jurídico ecuatoriano, sin embargo, en este capítulo, solo nos referiremos, en términos generales, a aquellas que se constituyen en resguardos constitucionales y a aquellas que requirieren de la existencia del mecanismo para existir.

IV.1. Articulación con la Defensoría del Pueblo

Uno de los mecanismos con los que se pueden articular las veedurías ciudadanas es la Defensoría del Pueblo, que es un organismo al que corresponde defender e incitar, de oficio o a petición de parte, cuando fuere procedente, la observancia de los derechos fundamentales individuales o colectivos reconocidos por la Constitución, las leyes ecuatorianas y los tratados internacionales ratificados. (Art. 2, LODP)

Es competencia del Defensor del Pueblo intervenir como mediador en conflictos sometidos a su conocimiento por personas jurídicas y organizaciones populares con la administración pública. (Art. 8, literal f), LODP).

Adicionalmente, como consecuencia de su competencia de control, el Defensor del Pueblo podrá pronunciarse públicamente sobre los casos sometidos a su consideración y sus criterios constituirán doctrina para la defensa de los derechos

humanos. Como parte de sus funciones podrá emitir censurar públicamente a los responsables materiales o intelectuales de actos o comportamientos contrarios a los derechos humanos (Art. 8, literales k) y l), LODP)

En lo que compete a la materia de los derechos de participación se puede advertir que de acuerdo al Art. 3, numeral 8 de la Resolución No. 0039-DPE-DNJ-2012 de 16 de marzo de 2012, por la cual se determinan los criterios de admisibilidad de casos de competencia de la Defensoría del Pueblo, no se podrá, al menos en primera instancia, pretender que la Defensoría conozca un caso que se encuentra a cargo del Consejo de Participación Ciudadana, debido a que:

8. No se admitirán los casos que no sean de competencia de la Defensoría del Pueblo por existir una entidad específicamente competente, en virtud de que la Defensoría del Pueblo es un sistema de protección complementario. Sin embargo, se analizará la admisibilidad de estos casos cuando la entidad competente no haya logrado proteger los derechos específicos después de conocer el caso.

También, se podrá solicitar la vigilancia del debido proceso, pues el Art. 3, numeral 5 de la misma Resolución dispone que:

No se admitirán casos cuando la cuestión o asunto objeto de la queja estuviera sometido a resolución judicial o administrativa. En tales casos, de considerarlo procedente, se podrá vigilar el respeto al debido proceso o se interpondrá un Amicus Curiae, si el objeto de la petición fuere también objeto de alguna de las garantías jurisdiccionales, es decir, que se podrá intervenir como tercer interesado en las acciones de garantías jurisdiccionales o demandas de inconstitucionalidad, conforme lo señalado en el Art. 21 de la presente Resolución.

Entonces, de acuerdo a lo expuesto y de conformidad con los principios de independencia y coordinación y cooperación institucional que rigen a los organismos que conforman la Función de Transparencia y Control Social (Art. 3, Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social) y los artículos 14 y 15 de la LOCPCCS, la Defensoría del Pueblo solo podrá investigar situaciones de violaciones derechos de participación ciudadana de forma complementaria, cuando la misma entidad haya determinado que el CPCCS falló en proteger estos derechos.

De todas formas se puede solicitar la vigilancia del debido proceso y su participación como tercer interesado, lo cual resulta muy útil a la hora de intervenir como observador de los procedimientos que conoce el CPCCS, puesto como ya se ha

señalado los procedimientos de apelación, ni los sancionatorios se encuentran regulados en los reglamentos de veeduría ciudadana.

IV.2. Vinculación con las instancias de participación

A continuación, se describe a las instancias de participación ciudadana, que como ya hemos indicado, se encuentran determinadas de manera ejemplificativa en el artículo 100 de la Constitución ecuatoriana. Aquellas herramientas que señalamos, son las audiencias públicas, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y otras que promueva la ciudadanía. Las mismas, junto con el mecanismo de la silla vacía (Art. 101 de la CRE), se interrelacionan muy estrechamente con las iniciativas de veedurías ciudadanas.

Recordemos que el mecanismo de veedurías ciudadanas, tiene características particulares, tales como la temporalidad y la imparcialidad que le restringen su grado de actuación frente a temas que requiera mayor discusión democrática, por lo que, la naturaleza deliberativa de otros mecanismos de participación, podría complementar el proceso de construcción del poder ciudadano anunciado en el artículo 95 de la Constitución ecuatoriana.

Lo que se intenta indicar no es que el mecanismo de veedurías ciudadana, no deba cumplir con el principio deliberativo de participación, sino, que la interrelación de los espacios participativos es una garantía constitucional, que busca conectar diversas herramientas comunicativas de la ciudadanía con los organismos públicos, de tal forma que se fortalezca los intereses ciudadanos dentro de la gestión pública.

IV. 3. Formas de participación local

De acuerdo al artículo 100 de la Constitución, en concordancia con el artículo 64 de la Ley Orgánica del Participación Ciudadana, en todos los niveles de gobierno deberán existir instancias de participación con la finalidad de elaborar planes y políticas locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía; mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo; elaborar presupuestos participativos

de los gobiernos autónomos descentralizados; fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social; y promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.

Todas estas instancias, procedimientos y mecanismos deberán ser implementadas de forma continua y articulada. Bajo esa premisa, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en su artículo 305, dispone que:

Los gobiernos autónomos descentralizados promoverán e implementarán, en conjunto con los actores sociales, los espacios, procedimientos institucionales, instrumentos y mecanismos reconocidos expresamente en la Constitución y la ley; así como otras expresiones e iniciativas ciudadanas de participación necesarias para garantizar el ejercicio de este derecho y la democratización de la gestión pública en sus territorios.

El artículo 303 de la misma normativa, realiza una enumeración ejemplificativa de los mecanismos de participación local, entre los cuales encontramos a la consulta previa a las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos del GAD cuando se debe tomar medidas normativas o de gestión que puedan afectar sus derechos colectivos; presentación de proyectos de normas regionales, ordenanzas provinciales, distritales o cantonales y resoluciones parroquiales; el ejercicio del control social de los actos de los gobiernos autónomos descentralizados y la revocatoria del mandato de sus autoridades en el marco de la Constitución y la ley; participación en audiencias públicas, cabildos populares, consejos consultivos; y, la convocatoria a consulta popular.

Para una mejor comprensión de estas instancias de participación, a continuación se delinea algunas de los mecanismos enlistados.

IV.3.1. La audiencia pública

La audiencia pública es una instancia de participación que habilitada por la autoridad responsable, de oficio o a petición de parte, permite a los ciudadanos hacer pronunciamientos o peticiones y al gobierno fundamentar decisiones o acciones a realizarse. La convocatoria a las audiencias públicas es obligatoria para todos los niveles de gobierno. (Art. 73)

Los ciudadanos podrán solicitar a la autoridad que habilite la audiencia pública con el objeto de solicitar información sobre los actos y decisiones de la gestión pública; presentar propuestas o quejas sobre asuntos públicos y debatir problemas que afecten a los intereses colectivos (Art. 74, LOPC). Las resoluciones resultantes de las audiencias públicas deberán ser difundidas oportunamente a la ciudadanía (Art. 75, LOPC).

Un ejemplo de la regulación de las audiencias públicas es la Comisión Metropolitana de Regulación de los Servicios Públicos de Quito, que en el artículo 21 de la Ordenanza No. 269, emitida por el Concejo del Distrito Metropolitano de Quito y publicada en el R.O. No. 510 de 20 de enero de 2009, dispone que esta entidad:

(...), organizará periódicamente el sistema de audiencias públicas de participación ciudadana y convocará públicamente a presentar y recibir comentarios a los proyectos de resolución de carácter general y otros aspectos relacionados con la prestación de servicios públicos.

Adicionalmente, el Municipio de Quito en el artículo 59M de la Ordenanza Metropolitana que Establece el Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social del Distrito Metropolitano de Quito, publicado en el R.O. No. 402 de 22 de noviembre de 2006, dispone que la audiencia pública sea una herramienta de rendición de cuentas del Municipio, lo cual es un enfoque muchas instituciones dan a este mecanismo.

IV.3.2. Cabildos populares

Este mecanismo corresponde al ámbito cantonal, en él se realizan sesiones públicas de convocatoria abierta a toda la ciudadanía para discutir asuntos específicos vinculados a la gestión municipal (Art. 76, LOPC). Los efectos del cabildo son consultivos y para ello la ciudadanía debe estar debidamente informada sobre el tema de discusión.

Un ejemplo a conocer es la gestión de los medios de comunicación, pues la participación en estos asuntos se presenta a través de instancias de participación entre las que se encuentran los cabildos populares dispuestos en el Art. 38 de la Ley Orgánica de Comunicación.

IV.3.3. La silla vacía

Es un mecanismo de participación ciudadana en el cual se cede un espacio a un ciudadano o representantes de la ciudadanía dependiendo el tema a ser tratado, para que intervengan en el debate y en la toma de decisiones de las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados (Art. 77, LOPC).

Las reglas de este mecanismos son: la convocatoria a la sesiones deberá ser publicada con anticipación, en las asambleas locales, cabildos populares o audiencias públicas se determinará la persona que participará en la sesión correspondiente, su participación deberá ser inscrita ante la secretaría del cuerpo colegiado, la participación se sujetará a la ley, ordenanzas y reglamentos de los gobiernos autónomos descentralizados y la participación del ciudadano o ciudadanos será con voz y voto, en caso de que sean varias personas acreditadas el voto deberá ser consensuado, caso contrario se perderá el derecho al voto (Art. 77, LOPC).

Además, de acuerdo al artículo 311 del COOTAD las personas que participen con voto en las sesiones de los gobierno autónomos descentralizados tendrán responsabilidad administrativa, civil y penalmente.

Un ejemplo de regulación sobre la silla vacía se encuentra en el Reglamento de Participación Ciudadana y Control Social del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos, el cual regula al mecanismo en sus artículos 29 al 32.

Este Reglamento dispone que la silla vacía es una herramienta constante de participación ciudadana que se convocará al menos con 48 horas de anticipación a los representantes de la sociedad civil organizada cuando el Consejo en sesión de Pleno vaya a tratar el tema de convocatoria. Los ciudadanos deberán ser elegidos como representantes de su agrupación social, tendrá voz pero no voto y solo podrán participar en el tema para el cual fueron convocados, lo cual no concordaría con lo establecido en el artículo 77 de la Ley de Participación Ciudadana.

IV.3.4. Consejos consultivos.-

Como bien lo señala el nombre, este mecanismo es una instancia de consulta o de asesoramiento compuesto por ciudadanas o ciudadanos, o por organizaciones civiles convocadas por autoridades o las instancias mixtas o paritarias.

Un ejemplo de este mecanismo son los 7 consejos consultivos establecidos por la Secretaría Nacional del Agua, en la Resolución SENAGUA 468 de 8 de junio de 2012, publicada en el R.O. No. 755 de 27 de julio de 2012 para que se desempeñen como una red de participación de la sociedad civil en los marco de los proceso de planificación, evaluación y gestión de recursos hídricos.

De acuerdo al Art.9 de la mencionada Resolución, al igual que muchos mecanismos de participación ciudadana, los consejos consultivos de la Secretaria Nacional del Agua, regulan su funcionamiento a través de un reglamento que será construido en consenso entre los miembros de los Consejos Consultivos y la Secretaría Nacional del Agua.

IV.3.5. Asambleas ciudadanas locales.-

Las asambleas ciudadanas locales son mecanismo de deliberación pública entre ciudadanos y ciudadanas para fortalecer las capacidades de interlocución con las autoridades con el fin de incidir de manera informada en el ciclo de las políticas públicas, la prestación de los servicios y la gestión de lo público. Las asambleas podrán organizarse en varias representaciones del territorio. Las asambleas se regularán por sus propios estatutos y formas de actuación (Arts.56 y 58, LOPC).

Las funciones de las asambleas locales, entre otras, son: respetar los derechos y exigir su cumplimiento, particularmente en temas de servicios públicos; proponer agendas de desarrollo, planes y políticas públicas locales; promover la organización social y la formación de la ciudadanía en participación y control social; organizar en forma independiente la rendición de cuentas de autoridades electas; propiciar el debate, la deliberación y concertación sobre asuntos de interés general; y, ejecutar el control social (Art. 60, LOPC).

IV.3.6. Consulta previa

Este es un mecanismo de participación por el cual se reconoce y garantiza a las comunas, comunidades, pueblos y comunidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y montubio, el derecho colectivo a la consulta previa, libre e informada dentro de un plazo razonable respecto de planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentran en sus territorios y tierras. Esta consulta es obligatoria para las autoridades competentes (Art. 81, LOPC).

El Reglamento para la Ejecución de la Consulta Previa, Libre e Informada en los Procesos de Licitación y Asignación de Áreas y Bloques (en adelante Reglamento de Consulta Previa Hidrocarburífera), publicado en el R.O. No. 729 de 02 de agosto de 2012, es un ejemplo de cómo se regula este mecanismo.

Este instrumento normativo define a la consulta previa hidrocarburífera como un instrumento de participación e información, que de manera obligatoria debe realizar la Secretaría de Hidrocarburos, previo a una adjudicación o asignación de bloques o áreas en sujeción a las disposiciones establecidas en el artículo 77 de la Constitución, los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos que se refieran a la consulta previa debidamente ratificados por el Ecuador, el artículo 4 del mencionado Reglamento y otros cuerpos que lo normen (Art. 5, numeral 4, del Reglamento de Consulta Previa Hidrocarburífera).

El objeto de la consulta previa es:

(...) considerar los criterios y las observaciones de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas para contribuir en la gestión de la política pública sectorial, así como fomentar la participación de los colectivos en la toma de decisiones, para que las áreas o bloques a ser licitados o asignados, que puedan afectarles en el ámbito social, cultural o ambiental se desarrollen de manera adecuada. Por su parte, la consulta previa libre e informada generará espacios de participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades en la identificación de las necesidades de intervención por parte del Estado a través de políticas y proyectos sociales y comunitarios.

La autoridad competente para llevar a cabo el proceso de consulta previa es la Secretaría de Hidrocarburos del Estado, en conjunto con el Ministerio del Ambiente y

la Secretaría de los Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana (Art. 6, Reglamento de Consulta Previa Hidrocarburífera).

En cuanto a la articulación de este mecanismos con el resto de las instancias de participación se encontró que el Reglamento menciona que sin perjuicio de otros mecanismos constitucionales, se reconocen como espacios de participación a las audiencias, presentaciones públicas, reuniones informativas, mesas ampliadas y foros públicos de diálogo, entre otros (Art. 13, Reglamento de Consulta Previa Hidrocarburífera).

El proceso concluye con la formalización de acuerdos y consensos a los cuales han llegado las personas consultadas, los mismos que deberán sujetarse a los objetivos, políticas y metas del Plan Nacional del Buen Vivir, la agenda sectorial de desarrollo social, planes de desarrollo locales, entre otras políticas y normas aplicables. Dichos acuerdos y consensos serán de obligatorio cumplimiento para los sujetos de la consulta y para el Estado (Art. 22 y 23, Reglamento para la Consulta Previa Hidrocarburífera).

IV.3.7. Defensoría Comunitaria

Las defensorías comunitarias son espacios de organización ciudadana destinados a la defensa y promoción de derechos. Un ejemplo de defensoría pública se encuentra dispuesto en la Resolución No. 6 del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (en adelante CNNA), publicado en el R.O. No. 603 de 02 de junio de 2009, por el cual se organiza a las defensorías comunitarias como espacios de participación donde los ciudadanos de comunidades barriales, parroquiales, institucionales, urbanas y rurales se organizan para realizar acciones jurídicas y administrativas para promocionar, defender, vigilar y exigir el cumplimiento de los derechos de niñez y adolescencia (Art. 1, Resolución No. 6 – 2009 CNNA).

Consecuentemente, los demás organismos del Sistema de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia en el territorio deberán proporcionar información y colaboración directa e inmediata a las defensorías teniendo en cuenta las debidas reservas de ley (Art. 1, Resolución No. 6 – 2009 CNNA).

Para el financiamiento de las responsabilidades que asumen las defensorías comunitarias, estas podrán tener apoyo económico de instituciones públicas, privadas, nacionales e internacionales y de iniciativas autogestionarias promovidas por las propias comunidades (Art. 3, Resolución No. 6 – 2009 CNNA).

A lo largo de la Resolución No. 6 del CNNA se establecen mecanismos de articulación y coordinación de las defensorías comunitarias de los concejos cantonales de la Niñez y Adolescencia, las juntas cantonales de protección de derechos, la DINAPEN, los jueces de la Niñez y Adolescencia, la Fiscalía General del Estado, la Defensoría del Pueblo, el Consejo Nacional de Participación y Control Social, otras organizaciones de defensa de derechos y los el movimiento de niñas, niños y adolescentes y los consejos consultivos, lo cual permite un amplio campo de acción a los ciudadanos que participan en este mecanismo.

En cuanto a las responsabilidades de articulación y coordinación relacionadas a la vigilancia se observa que las defensorías comunitarias conformadas a la luz del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, podrán: vigilar que la actuación de los miembros de la Dirección Nacional de Policía Especializada en la Niñez (DINAPEN), sea apegada al respeto irrestricto de los derechos humanos y tenga en cuenta los principios de legalidad e interés superior del niño (Art. 8, Resolución No.6 -2009 CNNA); vigilar y exigir la correcta actuación de los jueces de Niñez y Adolescencia (Art. 9, Resolución No.6 -2009 CNNA); formar veedurías para vigilar el debido proceso en las denuncias de violaciones de derechos de niñez y adolescencia (Ibíd.); establecer procedimientos para el seguimiento/vigilancia de los casos presentados, como una forma de apoyo a la labor de la Junta Cantonal de Protección de Derechos (Art. 10, Resolución No.6 -2009 CNNA); vigilar y exigir los casos que se remiten a la Defensoría del Pueblo (Art. 11, Resolución No.6 -2009 CNNA); vigilar la ejecución de las medidas de protección dadas por autoridad competente (Art. 12, Resolución No.6 -2009 CNNA); y, desde la red de defensorías comunitarias, implementar acciones de vigilancia y exigibilidad en caso de amenaza o violación de los derechos de niños, niñas y adolescentes (Art. 13, Resolución No.6 -2009 CNNA).

En particular la defensorías públicas de la Niñez y Adolescencia podrán articularse y coordinar con el Consejo de Participación y Control Social, desde: el

apoyo en los procesos de veedurías ciudadanas y control social, de acuerdo a lo definido por el CPCCS; la investigación de denuncias sobre actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana o generen corrupción, la colaboración en la protección de las personas que denuncien actos de corrupción en la medida de sus posibilidades y la promoción de la participación ciudadana, estímulo de procesos de deliberación pública y colaboración en la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción (Art. 14, Resolución No.6 -2009 CNNA).

IV. 4. Rendición de cuentas

El mecanismo de rendición de cuentas, se encuentra a cargo de la Función de Transparencia y Control Social (Art. 206.1, CRE) y deberá ser establecido por el CPCCS (Art. 208.2, CRE). Este mecanismo que garantiza el derecho de fiscalización de los actos del poder público (Art. 61.5, CRE), se encuentra definido por la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, como el poder de la ciudadanía para solicitar una vez al año la rendición de cuentas a las instituciones públicas o privadas que manejen recursos públicos o realicen actividades de interés público, siempre y cuando no exista un procedimiento previsto por la Constitución y las leyes (Art. 88 LOPC).

La rendición de cuentas funciona como proceso sistemático, deliberado, interactivo y universal, por el cual las autoridades y funcionarios públicos se encuentran obligados a informar y someterse a evaluación de la ciudadanía por las actuaciones ejercidas en su gestión y administración de recursos públicos (Art. 89 LOPC).

Cuando los sujetos obligados a la rendición de cuentas no lo hicieran de la forma establecida, el CPCCS, remitirá una queja a la Contraloría General del Estado para que inicie el proceso de investigación sobre la gestión de autoridades que incumplieron (Art. 11, LOCPCCS), así lo ha hecho al presentar la lista de las entidades incumplidas que se encuentra publicada en el portal web del CPCCS²²¹. De igual manera, en atención a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, los funcionarios o empleados señalados en el artículo 1 de la misma Ley, y que nieguen

²²¹ Ver.- Consejo de Participación Ciudadana, Listado de instituciones públicas y autoridades que no cumplieron con la obligación de entregar el informe de rendición de cuentas al CPCCS, periodo 2012. <http://www.participacionycontrolsocial.gob.ec/web/guest/contraloria>

ilegítimamente el acceso a la información pública, serán sancionados según la gravedad de la falta, con penas que van desde la imposición de multas hasta la destitución del cargo, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 23 de dicha Ley.

Este mecanismo se vincula con la garantía y derecho al acceso a la información que se tratará más adelante, cuando nos refiramos a las garantías jurisdiccionales.

IV.5. Observatorios de Justicia

A través del Acuerdo Ministerial 480, publicado en el Registro Oficial No. 858 de 27 de diciembre de 2012, se expide el Instructivo para la Regulación de los Observatorios de Justicia que se Encuentran bajo el Control del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, en él se observan medidas muy estrictas de control, incluyendo, en el artículo 24 de este instructivo, la disposición expresa de que sea la Subsecretaría de Justicia, correspondiente al Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, quien se encargue de la vigilancia de los observatorios de justicia.

De acuerdo a los artículos 5 y 6 del Instructivo en mención, estos observatorios son espacios interdisciplinarios conformados por ciudadanos, ciudadanas u organizaciones sociales para apoyar, impulsar y establecer acciones conjuntas que sirvan como garantías de la participación ciudadana de políticas, procesos, planes, proyectos y acciones de veedurías locales con el fin de combatir la corrupción y la impunidad, fomentar la rendición de cuentas y la transparencia de la gestión pública en el campo de la justicia.

Los observatorios de justicia se constituirán por medio de estatutos que deberán ser aprobados y al igual que el Reglamento General de Veedurías Ciudadanas, los procedimientos sancionatorios se encuentran escuetamente establecidos.

IV.6. Mecanismos de democracia directa

IV.6.1. Iniciativa popular normativa

La iniciativa popular es un mecanismo de democracia directa, por el cual, los ciudadanos, respaldados por un número no inferior al cero punto veinte y cinco por ciento de las personas inscritas en el padrón electoral de la jurisdicción que corresponda, podrán presentar, ante la Asamblea Nacional u otro órgano con competencia normativa, la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas (Art. 103, CRE).

El mecanismo permite la participación de quienes propusieron la iniciativa, en el debate del proyecto de normativa. El organismo competente para conocer la propuesta, tendrá un plazo no mayor a ciento ochenta días para tratar la propuesta, caso contrario entrará en vigencia automáticamente. El mismo proyecto no podrá ser vetado totalmente por el Presidente de la República, quien solo podrá enmendar el proyecto de ley (Art. 103, CRE).

IV.6.2. Reforma constitucional

En caso en que la iniciativa popular normativa, sea presentada por los ciudadanos con el fin de reformar la Constitución, será necesario el respaldo del uno por ciento de las personas inscritas en el padrón electoral. Si la Función Legislativa, no tratara la iniciativa de reforma, los ciudadanos que presentaron la iniciativa, podrán solicitar al Consejo Electoral, que convoque a consulta popular, sin necesidad de cumplir otros requisitos que los establecidos para proponer la reforma constitucional (Art. 103, CRE).

IV.6.3. Consulta popular

La ciudadanía podrá presentar iniciativa para consulta popular sobre cualquier asunto. En caso que las cuestiones sean concernientes al ámbito nacional, los ciudadanos deberán contar con un respaldo del cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. Cuando las cuestiones se constriñan al ámbito local, el respaldo obtenido por la ciudadanía, deberá ser de diez por ciento del registro electoral de la jurisdicción correspondiente (Art.104, CRE).

Las consultas populares solicitadas a los gobiernos autónomos descentralizados, no deberán tratarse de asuntos relacionados a los tributos o la organización política administrativa del país. Finalmente, en todos los casos de consulta popular, la Corte Constitucional deberá analizar la constitucionalidad de las preguntas que se propongan (Art. 104, CRE).

IV.6.4. Revocatoria de mandato

Los ciudadanos que gocen de sus derechos políticos, también podrán acceder a la herramienta correspondiente a la revocatoria del mandato a las autoridades de elección popular. Por medio de este mecanismo de democracia directa, los ciudadanos pueden solicitar la cesación del mandato de la autoridad cuestionada. Para ello, los ciudadanos deberán contar con un respaldo del diez por ciento de personas inscritas en el registro electoral y solicitar la revocatoria después de cumplido el primer año y antes del último año para el cual fue electa la autoridad (Arts. 105 y 106, CRE).

IV.7. Garantías jurisdiccionales

Todas las garantías jurisdiccionales se rigen a las normas generales, establecidas en el artículo 86 de la Constitución, por las cuales se reconoce el derecho de cualquier persona, grupo de personas, comunidad, pueblo o nacionalidad, a interponer las acciones previstas constitucionalmente. Las acciones que podrían ser utilizadas, durante o posterior al desarrollo del mecanismo de veedurías ciudadanas, son las que a continuación indicamos.

IV.7.1. Acción de acceso a la información pública

De acuerdo al artículo 18, numeral 2 de la Constitución ecuatoriana, se reconoce el derecho de todas las personas a acceder libremente a la información generada en entidades públicas en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas. De tal forma que los ciudadanos podrán solicitar dicha información, pero lo deberán realizar por escrito a la autoridad titular de la institución, identificando de forma clara la ubicación de los datos o temas motivo de la solicitud (Art. 19 LOTAIP).

Los responsables de la entrega de la información pública son los titulares de la entidad o el representante legal de la misma. Los responsables deberán recibir y contestar las solicitudes de acceso a la información, en el plazo perentorio de diez días, los cuales podrán prolongarse por cinco días más por razones debidamente justificadas e informadas al solicitante (Art. 9 LOTAIP).

Esta obligación implica una responsabilidad personal y solidaria de los sujetos que manejen, archiven o conserven información de carácter público, de mantener registros profesionales, que faciliten el ejercicio al acceso a la información, por lo que, se prohíbe legalmente impedir u obstaculizar el acceso a la información o la destrucción de la información pública (Art. 10 LOTAIP).

El principio de publicidad de la información admite dos excepciones legalmente establecidas: a) la información confidencial que es aquella información derivada de los derechos personalísimos y fundamentales de las personas (Art. 6 LOTAIP) aquella información clasificada previamente como reservada (Art. 18 LOTAIP).

En caso de que la solicitud de acceso a la información sea negada, podrá presentarse una acción de acceso a la información pública, la cual se encuentra establecida en el artículo 91 de la Constitución. A través de ella se podrá solicitar la revisión de la negativa de la información, aún cuando lo motivos alegados hayan sido el carácter secreto, reservado, confidencial o cualquier tipo de clasificación de la información.

IV.7.2. Acción de protección

La acción de protección es una garantía jurisdiccional, la cual podrá ser interpuesta por los ciudadanos, cuando exista vulneración de derechos constitucionales ocasionados por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando ellas impliquen la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales, y cuando la violación se origine en las actuaciones de una

persona particular, si el daño ocasionado es grave, si presta servicios públicos impropios o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación (Art. 88, CRE).

IV.7.3. Acción de incumplimiento

La acción de incumplimiento, por su parte, tiene el objetivo de garantizar las normas que integran el sistema jurídico, al igual que las sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando se determinen obligaciones de hacer o no hacer que sean claras, expresas y exigibles.

CAPITULO V ***CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES***

V.1 Conclusiones

- En el presente trabajo se determinó que las veedurías ciudadanas, al ser mecanismos de protección de los derechos de participación, se constituyen en garantías de derechos, que establecidas en la Constitución, pertenecen al conjunto de las garantías constitucionales.
- Por el grado de importancia que la Constitución atribuye a las veedurías ciudadanas dentro del orden jurídico ecuatoriano, estas se clasifican dentro de las garantías institucionales; que son aquellas que a pesar de haber sido reconocidas en la Constitución, no se encuentran desarrolladas por este cuerpo normativo. Las garantías institucionales, por sus características propias reciben una especial protección, por ello el legislador no podrá disminuir o eliminar el contenido material (naturaleza y fines) del mecanismo de veedurías ciudadanas a través de sus regulaciones.
- Al revisar los elementos identificadores que se encuentran garantizados a la institución “veedurías ciudadanas”, encontramos que el mecanismo no solo garantiza la protección de los derechos constitucionales, sino que dentro del orden jurídico ecuatoriano cumple la función de proteger el bien jurídico denominado “control social”, el cual es un control ciudadano que

normativamente solo puede protegerse a través de las garantías para el ejercicio de los derechos fundamentales. Por lo que, para que el mecanismo de veedurías ciudadanas sea considerado como un mecanismo efectivo de control social, este deberá garantizar efectivamente el ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución. Dicho de otra manera, el mecanismo no soporta extensivas regulaciones y procedimiento sin que este se desnaturalice.

- Se encontraron dos elementos identificadores primarios del mecanismo de veedurías ciudadanas. El primero, corresponde a la naturaleza del mecanismo de veedurías ciudadanas como doble garantía de protección del “control público-no institucionalizado” (control social), por un lado, y de los derechos reconocidos constitucionalmente, por otro lado. El segundo elemento identificador corresponde al reconocimiento de que las veedurías ciudadanas se rigen por el principio de autonomía, pues el ejercicio del mecanismo se lo realiza en la esfera de los derechos de libertad; pero, ya que sus acciones generan repercusiones en la esfera de lo público, también se reconoce la existencia de un grado de responsabilidad sobre las acciones de quienes ejecutan el mecanismo en ejercicio de sus derechos. El segundo elemento es, entonces, el mecanismo de protección de los veedores en el ejercicio de sus derechos.
- Un tercer elemento identificador que se encontró abarca los fines que se espera que el mecanismo cumpla dentro del orden jurídico ecuatoriano, estos son: la búsqueda del cumplimiento del principio de publicidad, la lucha contra la corrupción y constituirse en una herramienta de la construcción de la participación ciudadana (poder ciudadano).
- Tras efectuar el examen de validez formal del Reglamento General de Veedurías Ciudadanas se observó que existe una reserva legal para las garantías constitucionales, lo cual significa que la construcción normativa del mecanismo de veedurías ciudadanas, debió ser dado a través de una ley orgánica y no delegar esa atribución al CPCCS, como así interpretó la Asamblea Nacional, por medio del artículo 86 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.
- Con el afán de armonizar la interpretación sobre el posible conflicto de competencias en la regulación del mecanismo de veedurías ciudadanas, se aplicó el principio de legalidad positiva, por el cual el CPCCS únicamente puede utilizar sus competencias reglamentarias, siempre y cuando, el objeto de

reglamentación sea complementar las reglas de ejecución del mecanismo y siempre en observancia de la ley. A pesar de esto, en este trabajo se observó que justificado en la delegación realizada vía legal al CPCCS, el mismo órgano estructuró todo el mecanismo, incluso estableció sanciones de tipo administrativo y condiciones para el ejercicio de los derechos constitucionales que no se encuentran previamente dispuestas en la LOPC, incumpliendo el artículo 11, numeral 4 de la Constitución que dispone que ninguna norma deberá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales.

- Como consecuencia del estándar jurídico de garantía constitucional que se le da al mecanismo de veedurías ciudadanas, el CPCCS inobserva los artículos 132 numeral 1 y 133 numeral 2 de la Constitución ecuatoriana, lo cual genera la ineficacia formal de los reglamentos dictados por el CPCCS en la materia, todo ello en concordancia con los artículos 424 y 425 de la Norma Suprema.
- Con la intención de aplicar un examen que nos permita definir con la mayor certeza posible la validez material del mecanismo, se encontró que, tanto como la constante colisión entre el principio democrático con el principio de autonomía, como las restricciones establecidas a los elementos identificadores y a los propios derechos constitucionales; debían y deben soportar un examen de proporcionalidad que permitan descubrir la existencia o no de una armonía que posibilite al mecanismo cumplir con sus fines dentro del orden jurídico ecuatoriano.
- Al realizar el examen de la proporcionalidad de las restricciones establecidas a los elementos identificadores del mecanismo, se encontró que el establecimiento del principio de corresponsabilidad; la enumeración taxativa de competencias para los veedores ciudadanos; la imposición del cumplimiento de recomendaciones vinculantes a los veedores ciudadanos; la prohibición a los veedores de interferir en las actividades que pudiera realizar el CPCCS y, la prohibición de uso de información con fines ajenos a la veeduría, son disposiciones reglamentarias que invaden excesivamente el principio de autonomía, al grado de casi anular el espacio de autodeterminación de la ciudadanía, pues confunde, en todos los casos, al mecanismo con un órgano más del Estado.

- En particular, se observó que la prohibición de intervenir en el desarrollo de las actividades que pudiera realizar el CPCCS, impuesta a los veedores ciudadanos, genera una reducción de recursos de influencia, especialmente en la etapa de seguimiento de las recomendaciones y conclusiones de la veeduría ciudadana, pues esa competencia se encuentra reglamentariamente atribuida al CPCCS.
- En cuanto al examen material de las restricciones a los derechos fundamentales reconocidos constitucionalmente, se encontró que los derechos de participación dependen de otros derechos como la libertad de reunión y asociación, pero principalmente depende de las garantías que se les dé a las libertades de pensamiento y expresión. Consecuentemente, se encontró que la libertad de expresión es una condición necesaria para hacer operativo al mecanismo de veedurías ciudadanas. En suma, las veedurías ciudadanas cumplen su finalidad siempre y cuando exista una libre circulación de opiniones, ideas e informaciones dentro de la sociedad. Cuando no existe un respeto hacia la libertad de pensamiento y de expresión, en particular del Estado y sus autoridades, el mecanismo de veedurías ciudadanas se ve inutilizado como control ciudadano y como garantía de derechos.
- Se estableció en este trabajo, que a través de la figura de prohibición de censura previa, que se encuentra establecida en la Convención Americana de Derechos Humanos y en la Constitución ecuatoriana, se prohíbe realizar cualquier acción que signifique el control previo de ideas, opiniones e informaciones que los veedores ciudadanos deseen difundir a través de cualquier medio, incluyendo sus informes parciales y finales.
- Al analizar el RGVC-2014 a la luz de las obligaciones del Estado ecuatoriano de respeto a los derechos de las libertades de pensamiento y expresión, se encontró que cuando ese cuerpo normativo establece el deber de los veedores ciudadanos a cumplir con la implementación de recomendaciones de la autoridad pública y a obedecer la prohibición de utilizar con fines ajenos al mecanismo la información que llegaren a obtener, el CPCCS, como órgano regulatorio y con capacidad autoregulatoria, provee un campo amplio de discrecionalidad a sí mismo, consiguiendo con ello potencializar las oportunidades para el establecimiento de medidas de censura previa. Este alto grado de discrecionalidad tenderá a generar la anulación del libre flujo de ideas,

opiniones e informaciones que provienen de los veedores ciudadanos y con ello, la pérdida del núcleo esencial de los derechos de libertad de pensamiento y expresión.

- En cuanto a las responsabilidades ulteriores, se observó que la pérdida de calidad de veedor y la terminación de oficio de la veeduría ciudadana son sanciones que no cumplen con el principio de legalidad, pues no se encuentran establecidas mediante ley. Adicionalmente, no existen procedimientos previamente determinados para imponer estas sanciones, lo cual genera una violación a las garantías del debido proceso y a la seguridad jurídica de la veeduría y de los veedores ciudadanos.
- En cuanto a los tipos penales que sancionan el abuso del ejercicio a las libertades de pensamiento y expresión, estos deben procurar no ser aplicados a los discursos protegidos por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, como son los discursos referentes al espacio público y funcionarios públicos. Esto no significa que los veedores sean impunes y no puedan ser sancionados cuando abusen del ejercicio de sus derechos, sino que las sanciones deben ser aplicadas con observancia de las garantías del debido proceso, cuidando no afectar los derechos de libertad de expresión, como el derecho a la réplica.
- En cuanto a las obligaciones de hacer que debe el Estado, no se encontraron mecanismos especiales dentro del Reglamento General de Veedurías Ciudadanas que faciliten efectivamente el acceso a la información de los veedores ciudadanos y con ello se garantice una participación responsable de los veedores en ejercicio de sus derechos. Particularmente, no se encontró en la normativa ecuatoriana, un mecanismo que brinde una protección especial a los discursos públicos que manejan los veedores ciudadanos, aun a pesar de que son sujetos vulnerables debido a su función de controladores públicos.
- Se concluye que existen varias normas reglamentarias que por sí mismas generan la desnaturalización material de la garantía. Pero, en cuanto estas normas son tomadas en conjunto, el mecanismo de veedurías ciudadanas resulta tan distinto a lo que se previó en la Norma Constitucional, que los fines que el orden jurídico ecuatoriano ha buscado sean cumplidos por el ejercicio del mismo, se convierten, normativamente hablando, en objetivos de difícil o imposible alcance, incluyendo entre ellos la protección del bien “control social”.

- Se encuentra que en la construcción del mecanismo a través del Reglamento General de Veedurías Ciudadanas, no se observó la garantía normativa establecida en el artículo 84 de la Constitución, pues el reglamento no se encuentra adecuado ni formal, ni materialmente a los estándares previstos en la Constitución y en la Convención Interamericana de Derechos Humanos.
- Se observó, adicionalmente, que el CPCCS, al estructurar el mecanismo de veedurías ciudadanas se atribuye competencias de control y sanción a los veedores ciudadanos, las cuales no son parte de ningún mandato dispuesto en la Constitución o en las leyes ecuatorianas. Lo cual supone una inobservancia al artículo 226 de la Norma Suprema que dispone que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán únicamente las competencias y facultades atribuidas a ellos en la Constitución y la ley.
- Finalmente, se concluye que debido a la existencia de un sistema normativo de garantías integradas por el orden jurídico ecuatoriano, el mecanismo de veedurías ciudadanas, además depende de la efectividad que tengan otras garantías constitucionales y legales que se conecten con el mecanismo.

V.2. Recomendaciones

- Se recomienda interponer una acción de inconstitucionalidad de fondo y forma de los reglamentos que estructuran el mecanismo de veedurías ciudadanas, y de esta manera obtener, de la Corte Constitucional ecuatoriana, un pronunciamiento sobre la naturaleza del mecanismo de veedurías ciudadanas como garantía constitucional, el órgano competente para la regulación del mecanismo, el valor intrínseco de la información y el grado de responsabilidad de los veedores.
- Se recomienda regular el mecanismo de veedurías ciudadanas a través del procedimiento de elaboración de una ley orgánica, tal y como lo dispone el artículo 133, numeral 2 de la Constitución ecuatoriana.
- Adecuar la normativa a los estándares impuestos por el Sistema Interamericano y la misma Constitución ecuatoriana, para garantizar los derechos fundamentales, especialmente los derechos de participación y aquellos

- vinculados a estos derechos como son las libertades de pensamiento y expresión.
- Se recomienda la revisión de las disposiciones normativas en referencia al funcionamiento del mecanismo de veedurías ciudadanas, para que las mismas no constituyan oportunidades para conseguir la censura previa de las opiniones e informaciones presentadas por los veedores ciudadanos.
 - Se recomienda determinar el procedimiento por el cual se sancionará a los veedores ciudadanos, de modo que el mismo garantice paso a paso, el ejercicio de las garantías del debido proceso.
 - Se recomienda que las sanciones impuestas a los veedores ciudadanos, por motivos de su responsabilidad ulterior se adecue a los parámetros de proporcionalidad, estipulados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
 - Para finalizar se recomienda que el Estado ecuatoriano cumpla con sus obligaciones establecidas en el artículo 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y como consecuencia garantice el libre y pleno ejercicio de los derechos de las personas a través del mecanismo de veedurías ciudadanas.

BIBLIOGRAFÍA

NORMATIVA

Decreto Ejecutivo No. 107-A, Registro Oficial No. 19 de 10 de marzo de 1997.

Decreto Ejecutivo No. 506, Registro Oficial No. 120 de 31 de julio de 1997

Constitución Política de la República del Ecuador, Registro oficial No. 1 de 11 de agosto de 1998.

Convención Americana de Derechos Humanos, San José, Costa Rica 7 al 22 de noviembre de 1969.

Carta Democrática Interamericana, 11 de septiembre de 2001, En: http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm [Consulta: 22/11/2014].

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Registro Oficial No. 303 de 189 de octubre de 2010.

Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, Registro Oficial No. 07 de 20 de febrero de 2007.

Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 337 de 18 de mayo de 2004.

Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social, Registro Oficial No. 337 de 18 de mayo de 2004.

Ley Orgánica de Comunicación, Registro Oficial No. 22 de 25 de junio de 2013.

Ley Orgánica del Consejo Participación Ciudadana y Control Social, Registro Oficial No. 22 de 09 de septiembre de 2009.

Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, Registro Oficial No. 175 de 20 de abril de 2010.

Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Registro Oficial No. 337 de 18 de mayo de 2004.

Reglamento de Participación Ciudadana y Control Social del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos, Registro Oficial No. 434 de 09 de febrero de 2015.

Reglamento General de Veedurías Ciudadanas, Registro Oficial No. 226 de 1 de julio de 2010.

Reglamento General de Veedurías Ciudadanas, Registro Oficial 383 de 26 de noviembre de 2014.

Reglamento de Veedurías Ciudadanas para los Procesos de Selección de los Miembros de las Comisiones Ciudadanas y para la Designación de Autoridades, Registro Oficial No. 244 de 27 de julio de 2010.

Reglamento para la Ejecución de la Consulta Previa, Libre e Informada en los Procesos de Licitación y Asignación de Áreas y Bloques, Registro Oficial No. 729 de 02 de agosto de 2012.

Reglamento para el Trámite de Denuncias y Pedidos sobre Actos y Omisiones que afecten la Participación o Generen Corrupción, 29 de mayo de 2013

Consejo Metropolitano de Quito, Ordenanza No. 269, R.O. No. 510 de 20 de enero de 2009.

Consejo Metropolitano de Quito, Ordenanza que Establece el Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social del Distrito Metropolitano de Quito, R.O. No. 402 de 22 de noviembre de 2006.

Resolución SENAGUA No. 468 de 8 de junio de 2012, Registro Oficial No. 755 de 27 de julio de 2012.

Resolución No. 6 del Consejo Nacional de la Niñez, Registro Oficial No. 603 de 02 de junio de 2009.

SENTENCIAS

Ecuador, Corte Constitucional, Sentencia Interpretativa No. 002-08-IC, Registro Oficial No. 487 de 12 de diciembre de 2008.

Ecuador, Tribunal Octavo de Garantías Penales de Pichincha, Sentencia del 22 de julio de 2014, dentro de la causa No. 17248-2014-0054, que por el delito falso testimonio y perjurio se siguió en contra de los señores Pablo Rafael Chambers Mejía, Víctor Hugo Hidalgo, Gerardo Aníbal Portillo Terán y José Isidro Quishpe Imbaquingo.

Colombia, Corte Constitucional Colombiana, Sentencia No. C162-68 de 21 de febrero de 2008, En: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-162-08.htm> [Consulta: 23/11/2014].

Corte Interamericana de Derechos Humanos (s.f), *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay, Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas, 31 de agosto de 2004*. En: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_111_esp.pdf. [Consulta: 22/11/2014]

Corte Interamericana de Derechos Humanos (s.f) *Opinión Consultiva oc-5/85, 13 de noviembre de 1985*, Sobre la colegiación obligatoria de periodistas. En: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf. [Consulta: 22/11/2014]

Corte Interamericana de Derechos Humanos (s.f) *Caso Perozo y Otros vs. Venezuela, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 28 de enero de 2009*. En: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_195_esp.pdf. [Consulta: 22/11/2014]

Corte Interamericana de Derechos Humanos (s.f) *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile Sentencia Fondo, Reparaciones y Costas, 19 de septiembre de 2006*. En: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf. [Consulta: 22/11/2014]

LIBROS

Abéllan Gascón, Marina (2009) *La Teoría General del Garantismo, Rasgos Principales, Garantismo Estudios sobre el Pensamiento Jurídico de Luigi Ferrajoli*, (Segunda edición) en Miguel Carbonell y Pedro Salazar (Editores) Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM Madrid: Trotta.

Badeni, Gregorio (2004) *Tratado de Derecho Constitucional*. (Primera Edición). Buenos Aires: La Ley.

Bobbio, Norberto(1996) *“Teoría General del Derecho”*(Primera edición) España: Debate S.A.

Borja y Borja , Ramiro, (2008) *Teoría General del Derecho y del Estado*.

Comisión de Control Cívico de la Corrupción (2004) *Veedurías Ciudadanas: Tarea de Todos*. (Tercera Edición). Ecuador: Edición.

Comisión de Control Cívico de la Corrupción (2006) *Sistematización Veedurías Ciudadanas*. Ecuador.

Dabin, Jean (2003), *Doctrina General del Estado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México, (Primera edición), México D.F.

Ferrajoli, Luigi (2004) *Derechos y Garantías, la Ley del más Débil*, (Cuarta Edición) Madrid: Trotta.

Ferrajoli, Luigi (2006) *Garantismo* Madrid: Trotta.

Arteta Aurelio (ed.), (2007) *El Saber Ciudadano: Las Nociones Captales de la Democracia*, Madrid: Alianza.

Pactec, Pierre, Mélin-soucramanien Ferdinand, (2011) *Derecho Constitucional*, (Primera edición en español), Colombia: Legis.

Parés, Marc (coord.), (2009) *Participación y Calidad Democrática*, Barcelona: Ariel S.A.

Prieto Sanchis, Luis (2009) *Justicia constitucional y derechos fundamentales*, (Segunda edición). Madrid: Trotta.

Salgado Pesantes, Hernán (s.f) *lecciones de Derecho Constitucional* (Tercera edición). Quito: Ediciones Legales S.A.

Rodríguez – Arana, Jaime (2011) *Aproximación al Derecho Administrativo Constitucional*, México D.F: Novum.

Storini, Claudia (2008) *Las Garantías de los Derechos Fundamentales en la Constitución Ecuatoriana de 2008*, Quito:Corporación Editorial Nacional, UASB p. 289

Vila Casado, Iván (2007) *Fundamentos del Derecho Constitucional Contemporáneo*, Bogotá: Legis Editores p. 261

DOCUMENTOS DIGITALES

Arauz, Marco (2012, Octubre, 28) ¿Más ciudadanía? *Diario el Comercio*. Ecuador, En: <http://www.elcomercio.com/opinion/mas-ciudadania.html>. [Consulta: 20/09/2014].

Ávila Santamaria, Ramiro (2008) *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado* (Primera Edición) Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ecuador: V&M p. 22 En: http://www.justicia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/1_Constitucion_de_2008_en_el_contexto_andino.pdf [Consulta: 20/09/2014].

Cidoncha Martín, Antonio(2009) Garantía Institucional, Dimensión Institucional y Derecho Fundamental: Balance Jurisprudencial *Teoría y Realidad Constitucional*. Num.23. UNED En: <file:///C:/Users/Familia%20Pozo/Downloads/Dialnet-GarantiaInstitucionalDimensionInstitucionalYDerech-3003934.pdf> [Consulta: 21/09/2014].

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Relatoría Especial para el Derecho de Libertad de Expresión (2006), *Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información*, Washington, En: <http://cidh.oas.org/relatoria/section/Estudio%20Especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion.pdf> [Consulta: 19/07/2015].

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2010). *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco Jurídico Interamericano sobre el derecho de libertad de expresión*. Organización de los Estados Americanos. En: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/MARCO%20JURIDICO%20INTERAMERICANO%20DEL%20DERECHO%20A%20LA%20LIBERTAD%20DE%20EXPRESION%20ESP%20FINAL%20portada.doc.pdf> [Consulta: 22/11/2014]

Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (2014) *Informe Preliminar de Rendición de Cuentas, enero-diciembre 2013*. En: <http://www.cpccs.gob.ec/docs/niceditUploads/tempo/1393624154Informe%20Preliminar.pdf>. [Consulta 15/11/ 2014].

Cunill Grau, Nuria (2006). Espacios públicos no estatales para mejorar la calidad de las políticas. Una visión sobre América Latina. En Isunza Vera, Enersto., Olvera, Alberto (Primera Edición). *Democratización , Rendición de Cuentas y Sociedad Civil: Participación Ciudadana y Control Social* (165-191) México: Miguel Ángel Porrúa. En: http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/democ_rend_cuen.pdf [Consulta: 22/11/2014]

Dromi, Roberto (2001) *Derecho Administrativo* (Novena edición) Buenos Aires: Ciudad Argentina.

Ecuador, Asamblea Nacional (2013) *Informe para segundo debate, Comisión Especializada Permanente de Participación Ciudadana y Control Social* p. 8 En: <http://documentacion.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/80ab6af2-e285-4010-b0a3-7a5456857193/Ley%20que%20Garantiza%20la%20Repatriaci%C3%B3n%20de%20Restos%20Mortales%20de%20Migrantes%20Ecuatorianos%20Fallecidos%20en%20el%20Exterior> [Consulta: 20/09/2014].

Ecuador, Asamblea Nacional, Proyecto de Ley de Inmunidad a los Miembros que Integran las Veedurías o Comisiones Ciudadanas, 8 de febrero de 2011. En: <http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/4d644c55-1735-4ff5-ad5a-90177b5296c2/Proyecto%20de%20Ley%20de%20Inmunidad%20a%20los%20Miembros%20>

[que%20Integran%20las%20Veedur%C3%ADas%20o%20Comisiones%20Ciudadanas%20Tr.%2059133.pdf](#) . [Consulta 23/11/ 2014]

El Comercio (2009, Julio, 3) 5 veedores acreditarán contratos de Correa. **Diario El Comercio**, Ecuador. En: <http://www.elcomercio.com.ec/actualidad/veedores-auditaran-contratos-correa.html> [Consulta: 22/11/2014]

El Comercio (2010, Mayo, 20) El CPCCS recibió a veedores. **Diario el Comercio** Ecuador. En: <http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/cpcs-recibio-veedores.html>[Consulta: 20/09/2014]

El Comercio (2011, Febrero, 5) Alexis Mera descalifica a Veeduría. **Diario el Comercio**. Ecuador. En:<http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/alexis-mera-descalifica-a-veeduria-1.html> [Consulta: 20/09/2014].

El Comercio (2011,Febrero,7)Veeduría de Correa laboró 18 meses. **Diario el Comercio**. Ecuador En: <http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/veeduria-de-correa-laboro-18-1.html>. [Consulta: 20/09/2014].

El Comercio (2011, Octubre, 23) El caso de Fabricio Correa se volvió un búmeran, **Diario el Comercio**. Ecuador En: <http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/caso-de-fabricio-correa-se.html> [Consulta: 20/09/2014].

El Comercio (2012, Enero, 23) Caso Fabricio Correa: Fiscalía pide que Policía ubique a veedores y los lleve a declarar. **Diario El Comercio**, Ecuador. En: <http://www.elcomercio.com.ec/actualidad/politica/caso-fabricio-correa-fiscalia-pide.html>. [Consulta: 22/11/2014]

El Comercio (2012, Febrero, 12) Cuatro Veedores acuden hoy a la Fiscalía. **Diario el Comercio**. Ecuador. En: <http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/veedores-acuden-hoy-a-fiscalia.html> [Consulta: 20/09/2014].

El Comercio (2012, Marzo, 10) Entre críticas, la designación de autoridades entra en la fase final. **Diario el Comercio**. Ecuador. En: <http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/criticas-designacion-de-autoridades-entra.html>[Consulta: 20/09/2014].

El Comercio (2012, Abril, 28) Veedores veinte días para armar su defensa. **Diario el Comercio**. Ecuador En: <http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/veedores-20-dias-armar-defensa.html> [Consulta: 20/09/2014].

El Comercio (2012, Mayo, 5) El oficialismo no respalda la ley de inmunidad para los veedores. **Diario el Comercio**. Ecuador. En: <http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/oficialismo-no-respalda-ley-de.html> [Consulta: 20/09/2014].

El Comercio (2012, Mayo, 15) Veedores de contratos de Fabricio Correa esperan para mañana respuesta sobre asilo. **Diario El Comercio**, Ecuador. En: <http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/veedores-de-contratos-de-fabrico.html>. [Consulta: 22/11/2014]

El Comercio (2012, Mayo, 15) El caso de los 4 veedores, en la mira de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Diario el Comercio**. Ecuador. En: <http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/caso-de-veedores-mira-de.html> [Consulta: 20/09/2014].

El Comercio (2012, Mayo, 17) Finaliza la audiencia en el caso Gran Hermano, **Diario El Comercio**. Ecuador, En: <http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/finaliza-audiencia-caso-gran-hermano.html> [Consulta: 20/09/2014].

El Comercio (2012, Agosto, 30) El Consejo de Participación Ciudadana con deuda pendiente. **Diario el Comercio**. Ecuador, En: <http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/consejo-de-participacion-ciudadana-deuda.html>. [Consulta: 20/09/2014].

Guastini, Ricardo (2001) **Estudios de Teoría Constitucional**. (Primera Edición). Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. México: Distribuciones Fontamara S.A. En: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=22>. [Consulta: 22/11/2014]

Huerta Ochoa, Carla (2001) **Mecanismos Constitucionales para el control del poder político**. (Segunda Edición). Instituto de Investigaciones Jurídicas. México: Universidad Autónoma de México. En: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=158> [Consulta: 22/11/2014]

Isunza Vera, Ernesto (2006). Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas. En Isunza Vera, Enersto., Olvera, Alberto (Primera Edición). **Democratización , Rendición de Cuentas y Sociedad Civil: Participación Ciudadana y Control Cocial** (266-291) México: Miguel Ángel Porrúa. En: http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/democ_rend_cuen.pdf [Consulta: 22/11/2014]

Largo, Ángel (2006, Marzo ,17) Veedurías ciudadanas: Una opción para ejercer nuestros derechos. **El Universo**. Ecuador. En: <http://www.eluniverso.com/2006/03/17/0001/8/5EE713FA79C84EEB86C20E60F50A0986.html> [Consulta: 20/09/2014].

Manuel Aragón (2002) **Constitución, Democracia y Control**. (Primera Edición). Instituto de Investigaciones Jurídicas. México: Universidad Autónoma de México. En: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=288>. [Consulta: 22/11/2014]

Morales Viteri, Juan Pablo (2008) Los Nuevos Horizontes de Participación **La Constitución del 2008 en el contexto Andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado**. (Primera edición) Quito: V&M Gráficas p.155 En: http://www.justicia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/1_Constitucion_de_2008_en_el_contexto_andino.pdf [Consulta: 20/09/2014].

Organización de los Estados Americanos (2011) **Informe Anual del Comité Jurídico Interamericano a la Asamblea General**. Secretaria General de los Estados Americanos. En: <http://www.oas.org/cji/INFOANUAL.CJI.2011.ESP.pdf>. [Consulta: 22/11/2014]

Real Academia Española (2001) *Diccionario de la Real Academia Española*, (Vigésima segunda edición). España: Real Academia Española En: <http://lema.rae.es/drae/> [Consulta: 21/09/2014].

Rivadeneira, Miguel (2013,Enero,14) El Cuento de Veedurías y Designaciones. *Diario el Comercio*. Ecuador. En: http://www.elcomercio.com.ec/miguel_rivadeneira/cuento-veedurias-designaciones_0_847115351.html [Consulta: 20/09/2014].

Silva Portero, Carolina (2008) Las garantías de los derechos ¿Invención o reconstrucción? *Neoconstitucionalismo y Sociedad* (Primero Edición) Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Quito:V&M Gráficas p. 65 En: http://www.justicia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/1_Constitucion_de_2008_en_el_contexto_andino.pdf [Consulta: 20/09/2014].

Zavela Egas, Zavier (2014). *Corrupción Política: El Caso de Ecuador* Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo En: <http://www.clad.org/documentos/otros-documentos/corrupcion-politica-el-caso-del-ecuador>. [Consulta: 20/09/2014]

Zeas, Santiago (2013, Enero, 27) A través del Consejo de Participación, el régimen revivió la palancocracia. *Diario el Comercio* En: <http://edicionimpresa.elcomercio.com/es/270101364bc89c46-0a30-42ee-a058-aeb5d496eb99>

ANEXO ÚNICO

Propuesta de proyecto de Ley Orgánica de Veedurías Ciudadanas

REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL
EL PLENO

CONSIDERANDO:

Que, el artículo 133 de la Constitución de la República del Ecuador dispone que serán leyes orgánicas las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución;

Que, el artículo 61 de la numerales 2 y 5 de la Norma Suprema, reconocen y garantizan los derechos de participación de las personas en los asuntos de interés público y la fiscalización de los actos del poder público;

Que, el artículo 95 de la Constitución, reconoce el derecho de las ciudadanas y ciudadanos, a la participación ciudadana 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;

Que, el artículo 83, numeral 17 de la Constitución, dispone como deberes y responsabilidades de los ecuatorianos y ecuatorianas el participar en la vida política, cívica y comunitaria del país de manera honesta y transparente;

Que, el artículo 208, numeral 2 de la Constitución ecuatoriana manda que serán deberes y atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, además de los previstos en la ley; así como establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social;

Que el artículo 2, numeral 6 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, dispone Autonomía social ordena que los ciudadanos y ciudadanas, en forma individual o colectiva, decidan con libertad y sin imposición del poder público, sobre sus aspiraciones, intereses y la forma de alcanzarlos, observando los derechos constitucionales;

Que la Disposición General Segunda de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana dispone que cuando otra Ley establezca instancias de participación específicas, éstas prevalecerán sobre los procedimientos e instancias establecidas en la presente Ley;

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales de las que se encuentra investida, expide la siguiente:

LEY ORGÁNICA DE VEEDURÍAS CIUDADANAS

Artículo 1.- Objeto.- La presente Ley tiene por objeto establecer el marco general de regulación de las veedurías ciudadanas como mecanismos de garantía constitucional de protección de los derechos ciudadanos y del bien control social como bien público.

Artículo 2.- Ámbito.- La presente Ley se aplicará en todo el territorio ecuatoriano. El ejercicio de las veedurías se realizará de conformidad con lo dispuesto en la Constitución de la República, la presente Ley, y las disposiciones pertinentes de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social.

Artículo 3.- Definición.- Las veedurías ciudadanas son mecanismos de garantías de derechos constitucionales y del control social. A través de ellas los ciudadanos y ciudadanas podrán tener acceso a la vigilancia de todas las entidades públicas y de las privadas que manejen recursos públicos o presten servicios públicos.

Las veedurías serán instrumentos de vigilancia ciudadana, en la cual se deberá respetar los principios de objetividad e imparcialidad, siendo su naturaleza de carácter temporal.

Artículo 4.- De los principios de igualdad y no discriminación.- En los procedimientos que regule el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social se garantizará el derecho al acceso de todos los ciudadanos y ciudadanas al mecanismo de veedurías ciudadanas, prohibiéndose toda actuación que signifique discriminación por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física, ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos.

Artículo 5.- Del principio de autonomía.- Las veedurías ciudadanas se regirán por el principio de autonomía, el cual solo podrá ser limitado en beneficio del interés público. Las limitaciones a esta garantía no podrán suponer, en ningún caso, el menoscabado, disminución o eliminación de este principio.

En ejercicio de su principio de autonomía, los veedores tendrán la capacidad para determinar el ámbito de vigilancia, el número de miembros y la duración de la misma, entre otros elementos necesarios para su funcionamiento, así como también diseñarán su plan de trabajo enmarcado en la Constitución, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, esta Ley y el Reglamento que dicte el Consejo de Participación Ciudadana sobre la materia.

Se prohíbe la intervención de las entidades y funcionarios públicos en la regulación del mecanismo una vez que el mismo se encuentre establecido.

La asistencia que brinde el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social o cualquier entidad del sector público o privado, coadyuvará al normal desarrollo de las veedurías ciudadanas.

Artículo 6.- Del principio de publicidad.- El principio de publicidad dentro del mecanismo de veedurías ciudadanas deberá transparentar hechos o actos vinculados con los resultados y el informe final de la veeduría.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social deberá colaborar con la difusión pública de los informes elaborados por los veedores ciudadanos.

Las entidades públicas y privadas que sean objeto de vigilancia deberán facilitar la información requerida por los veedores en observancia a lo dispuesto en la Constitución y a la Ley de Acceso a la Información Pública.

Artículo 7.- Prohibición de censura previa.- No habrá limitación ni censura previa directa o indirecta de las opiniones e informaciones vertidas por los ciudadanos en ejercicio del mecanismo de veeduría ciudadana.

Artículo 8.- Del Control de las veedurías ciudadanas.- el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social velará por que el funcionamiento de veedurías ciudadanas, se enmarque en la Constitución, en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, y esta Ley. En caso de encontrar irregularidades fundamentadas en el funcionamiento de este mecanismo, el Consejo deberá denunciarlo ante las autoridades competentes.

Artículo 9.- Sanciones.- Los veedores ciudadanos por sus opiniones e informaciones prestadas en el ejercicio de sus funciones en el desarrollo de la veeduría ciudadana, tendrán responsabilidad civil si se demostrare que hubo exceso o abuso en su derecho de libertad de expresión, sin embargo, siempre se deberá observar el principio de proporcionalidad de las infracciones.

Artículo 10.- De los recursos de influencia.- Los veedores ciudadanos tendrán acceso a todos los recursos de denuncia establecidos en la Constitución y en la ley, sin perjuicio que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social participe como tercer interesado en los casos presentados o inicie otros procedimientos o procesos de oficio.

El tiempo que dure el procedimiento o proceso de queja o denuncia iniciado por el veedor no será considerado como parte de la duración de la veeduría.

Artículo 11.- Articulación de las veedurías con otros mecanismos de participación.- Se promoverá y garantizará que las veedurías se articulen y complementen con otros mecanismos de participación ciudadana.

Artículo 12.- La presente Ley que entrará a regir a partir de su publicación en el registro oficial, prevalecerá sobre cualquier otra ley de igual o menor jerarquía que se le oponga.

Disposición General Segunda.- El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social deberá en el plazo de 60 días emitir el reglamento sustitutivo del Reglamento General de Veedurías Ciudadanas, publicado en el R.O. 383 de 26 de noviembre de 2014, en observancia a las disposiciones establecidas en esta Ley.

Dado y suscrito en la sede de la Asamblea Nacional, ubicada en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha a los __ días del mes de __ de _____.

PARA GRADOS ACADÉMICOS DE ABOGADOS (TERCER NIVEL)

PONTIFICA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, **MARÍA CRISTINA POZO MEJÍA**, C.C. **1718363102** autora del trabajo de graduación intitulado: *“Las Veedurías Ciudadanas como Herramientas Efectivas del Control Público”*, previa a la obtención del grado académico de ABOGADO en la Facultad de JURISPRUDENCIA:

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través de sitio web de la Biblioteca de la PUCE el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de la Universidad.

Quito, 29 de agosto de 2015



FIRMA

CÉDULA DE CIUDADANÍA: **1718363102**


REPÚBLICA DEL ECUADOR
 DIRECCIÓN GENERAL DE REGISTRO CIVIL,
 IDENTIFICACIÓN Y CEDULACIÓN

No. **171836310-2**

CEDULA DE CIUDADANÍA
APELLIDOS Y NOMBRES
POZO MEJIA MARIA CRISTINA
LUGAR DE NACIMIENTO
PICHINCHA QUITO
BENALCAZAR
FECHA DE NACIMIENTO 1988-09-25
NACIONALIDAD ECUATORIANA
SEXO F
ESTADO CIVIL SOLTERA




INSTRUCCIÓN
BACHILLERATO

PROFESIÓN / OCUPACIÓN
ESTUDIANTE

V434312242

APELLIDOS Y NOMBRES DEL PADRE
POZO JAIME PATRICIO
APELLIDOS Y NOMBRES DE LA MADRE
MEJIA ROSA ELVIRA
LUGAR Y FECHA DE EXPEDICIÓN
QUITO
2013-01-05
FECHA DE EXPIRACIÓN
2023-01-05


 00-1085579


 DIRECTOR GENERAL


 FIRMA DEL CEDULADO


REPÚBLICA DEL ECUADOR
CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

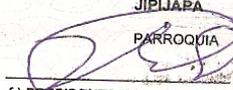


005
CERTIFICADO DE VOTACIÓN
 ELECCIONES SECCIONALES 23-FEB-2014

005 - 0199 **1718363102**
 NÚMERO DE CERTIFICADO CÉDULA
POZO MEJIA MARIA CRISTINA

PICHINCHA
 PROVINCIA
QUITO
 CANTÓN

CIRCUNSCRIPCIÓN 1
JIPIJAPA
PARROQUIA 3
ZONA


 f.) PRESIDENTA/E DE LA JUNTA