



UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA

La Universidad Católica de Loja

**ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS
POSTGRADO MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**“NECESIDAD DE ESTABLECER MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y
VEEDURÍA SOCIAL EN TODOS LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN EN EL
ÁMBITO DE LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN
PÚBLICA PROPUESTA PARA LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS
DESCENTRALIZADOS”**

Tesis de grado previo la
Obtención del Título de Magíster
en Derecho Administrativo.

AUTOR:

Dr. Kelvin Petronio Sánchez Romero

DIRECTORA:

MSc. Luz Esther Álvarez Gálvez

LOJA-ECUADOR

2011

CERTIFICACIÓN

MSc. Luz Esther Álvarez Gálvez

DOCENTE – DIRECTORA DE LA TESIS

C E R T I F I C A:

Que el presente trabajo de investigación, realizado por el Señor Doctor **KELVIN PETRONIO SANCHEZ ROMERO**, ha sido minuciosamente revisado por la suscrita, por lo que he podido constatar que cumple con todos los requisitos de fondo y forma establecidos por la Universidad Técnica Particular de Loja, por lo que autorizo su presentación

Loja, 24 de Noviembre del 2011

MSc. Luz Esther Álvarez Gálvez

DIRECTORA DE TESIS

DECLARACIÓN DE AUTORÍA

Yo, **KELVIN PETRONIO SÁNCHEZ ROMERO**, como autor del presente trabajo de investigación, soy responsable de las ideas, conceptos, procedimientos y resultados vertidos en el mismo.

Dr. Kelvin Petronio Sánchez Romero

C.I. 1102636493

CESIÓN DE DERECHOS DE AUTOR

Yo, **KELVIN PETRONIO SÁNCHEZ ROMERO**, declaro ser autor del presente trabajo y eximo expresamente a la Universidad Técnica Particular de Loja y a sus representantes legales de posibles reclamos o acciones legales.

Adicionalmente declaro conocer y aceptar la disposición del Art.67 del Estatuto Orgánico de la Universidad Técnica Particular de Loja, que en su parte pertinente textualmente dice: “Forman parte del patrimonio de la Universidad, la propiedad intelectual de investigaciones, trabajos científicos o técnicos y tesis de grado que se realicen a través, o con el apoyo financiero académico o institucional (operativo) de la Universidad”.

Loja, 24 de Noviembre del 2011

Dr. Kelvin Petronio Sánchez Romero

C.I. 1102636493

RESUMEN

Una vez que he finalizado el presente trabajo de investigación intitulado “*Necesidad de establecer mecanismos de participación ciudadana y veeduría social en todos los procesos de contratación en el ámbito de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública propuesta para los gobiernos autónomos descentralizados*”, el mismo se realizó tomando como muestra tres municipios de la Provincia de Zamora Chinchipe, Paquisha, El Pangui y Chinchipe, los instrumentos de investigación utilizados fue la encuesta a las principales autoridades, funcionarios y algunos miembros de la sociedad civil y representantes de organizaciones, además documentación bibliográfica.

Como conclusión general se determina que la falta de normas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento General sobre participación ciudadana no permite lograr que los procedimientos de contratación sean claros y transparentes ya que solo mediante la participación ciudadana se podrá asegurar la correcta utilización de los recursos públicos en la contratación, de manera que permita el logro permanente de la construcción de poder ciudadano.

Se propone una inmediata y urgente reforma al Reglamento General de la LOSNCP, a efectos de establecer obligatoriamente mecanismos de participación ciudadana y veeduría social en todos los procesos de contratación pública que realizan las entidades del sector público, así como el establecimiento de una ordenanza en los gobiernos autónomos descentralizados.

La Corrupción es un mal que nos acecha y todos tenemos la obligación de combatirla allí va enfocado el presente trabajo de investigación para contribuir a rescatar la honestidad en el buen uso de los recursos que el Estado invierte a favor de sus comunidades y tener normas claras que no permitan el resquebrajamiento de la transparencia en la cosa pública.

AGRADECIMIENTO

Con profundo cariño a la Universidad Técnica Particular de Loja y escuela de Ciencias Jurídicas, por ser un excelente centro de educación superior, de formación del hombre.

A mis distinguidos maestros del postgrado en la Maestría de Derecho Administrativo, por sus elocuentes y sabias enseñanzas.

A mi Directora de Tesis, por su encomiable guía, y por sus conocimientos extraordinarios que me sirvieron para llegar a la culminación de mi tesis.

Al Señor Alcalde de Paquisha, concejales y todos los compañeros de trabajo que me ayudaron en el presente trabajo investigativo.

Kelvin Sánchez Romero

DEDICATORIA:

El presente trabajo de investigación lo dedico en primer lugar a DIOS, por darme la vida y a través de ella, guiar mis pensamientos y el anhelo de superación.

A mi esposa GERMANIA ELIZABETH, a mis hijos GÉNESIS ELIZABETH Y SAÚL ANDRÉS SÁNCHEZ APONTE, que son la razón de mí vivir, por su apoyo y comprensión, a quienes con infinito amor dedico este trabajo.

A mis padres y hermanos por su aliciente y respaldo brindado en todo momento.

Kelvin Petronio

ÍNDICE DE CONTENIDOS

CERTIFICACIÓN DEL DIRECTOR	II
DECLARACIÓN DE AUTORÍA	III
CESIÓN DE DERECHOS	IV
RESUMEN	V
AGRADECIMIENTO	VI
DEDICATORIA	VII
ÍNDICE DE CONTENIDOS	VII
INTRODUCCIÓN	11

CAPITULO I

14

1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ECUADOR Y SUS FUNDAMENTOS HISTÓRICOS	14
1.1 Generalidades	14
1.2 Sus Orígenes y evolución	15
1.3 Concepto de Estado	18
1.4 Definición de la Administración Pública	19
1.5 El sistema de control gubernamental en el Ecuador	21
1.6 La responsabilidad de la administración Pública	23
1.7 De la responsabilidad contractual	25

CAPITULO II

29

2 DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL ECUADOR	29
2.1. Antecedentes históricos, evolución y concepto	29
2.2. Del Sistema Nacional de Contratación Pública	31

2.2.1 .Normas pertinentes de la contratación pública en el marco constitucional	31
2.2.2. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento	34
2.2.3. Generalidades y ámbito de Aplicación	37
2.2.4. Principios y objetivos	40
2.2.5. De la contratación para la ejecución de obras, adquisición de bienes y Prestación de servicios	42
2.2.6. Procedimientos especiales	46
2.3. Comentarios generales sobre la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Publica	49
CAPITULO III	53
3. DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y VEEDURÍA SOCIAL	53
3.1 Conceptos, alcances e importancia	53
3.2. La Participación Ciudadana y Veeduría social en la Constitución	55
3.3. La Participación Ciudadana y Veeduría Social en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Publica	59
3.4. Análisis de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana	62
3.5.- Importancia de establecer mecanismos de participación ciudadana y veeduría Social en todos los procesos de contratación en los Gobiernos Autónomos Descentralizados	66
CAPITULO IV	72
4.- PROPUESTA JURÍDICA	72
4.1 Antecedentes	72

4.2.	Objetivos	73
4.3.	Análisis e interpretación de encuestas	101
4.4.	Verificación de objetivos	110
4.5.	Contrastación de las hipótesis	113
CAPITULO V		118
5.- CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES		118
5.1	Conclusiones	118
5.2	Recomendaciones	121
5.3	Bibliografía	124

INTRODUCCIÓN

El 20 de octubre del 2008 entró en plena vigencia la nueva Constitución del Ecuador, sin lugar a dudas esta nueva carta política respondió a la necesidad imperiosa de una reforma consustancial de fondo y de forma para el país, aquí se han incluido novedosos y controversiales principios, normas y garantías constitucionales que obviamente requieren de un análisis minucioso y profundo.

Entre los principios fundamentales que proclama el Estado en la nueva constitución están la de los deberes manifestando entre otros que es primordial el garantizar la ética laica como el sustento del que hacer público y el ordenamiento jurídico, garantizar a sus habitantes el derecho a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción; no obstante los ecuatorianos gozamos de derechos como el de participar en asuntos de interés público, fiscalizar los actos del poder público, derechos que todos tenemos que hacerlos respetar y cumplir en todos los ámbitos del quehacer diario de los habitantes de este país.

La participación ciudadana en esta nueva constitución tiene una singular importancia ya que también responsabiliza a los ciudadanos a participar en la vida política cívica y comunitaria del país de manera honesta y transparente, postulados que nunca antes se habían considerado de forma tan notoria y especial y además incentiva a que en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos garantizando la participación de las personas comunidades pueblos y nacionalidades, en la toma de decisiones de manera protagónica y en el control popular de las instituciones del Estado.

Con la Incorporación en la nueva constitución de la Función de Transparencia y Control Social, la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como el establecimiento de estos principios, derechos y garantías que he enunciado, son algunos elementos que requieren de una mayor atención y

compresión de su contenido, a fin de establecer las consecuencias de su aplicación y de los mecanismos que permitan su viabilidad.

Consciente de esta necesidad me he propuesto realizar el tema sobre la **NECESIDAD DE ESTABLECER MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y VEEDURÍA SOCIAL EN TODOS LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL ÁMBITO DE LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA PROPUESTA PARA LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS**, con el busco aportar que la nueva normativa que rige actualmente en el país, sea realmente aplicada en las instituciones del Estado, especialmente en esta municipalidad a la cual quiero dejar una propuesta factible viable y que los objetivos trazados en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública se cumplan.

En el primer capítulo analizo detenidamente como se ha dado la administración Pública en el Ecuador y todos sus fundamentos históricos, hago una reseña sobre el sistema de control gubernamental que ha existido de los recursos y de los bienes públicos, así como la determinación de responsabilidades a través de los órganos de control.

En el capítulo II hago una síntesis de la contratación pública en el Ecuador, de cómo ha ido evolucionando desde la era republicana hasta la actualidad, como se han dado los sistemas de control, en las contrataciones que ha realizado las diferentes instituciones del Estado, para profundizar el análisis del Sistema Nacional de Contratación Pública que rige hoy en día en el Ecuador, sus diferentes procesos y procedimientos contractuales, para finalmente realizar comentarios personales de la forma como opera la contratación pública en nuestro país.

La participación ciudadana que es la base central de este trabajo de investigación, también es analizado con mucha minuciosidad en el tercer capítulo, por cuanto se trata de un tema nuevo e invocador que la Constitución ha establecido así como la

nueva ley que nos rige, y sobre todo establecer los mecanismos de participación ciudadana y veeduría social en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su importancia de que estos sean observados y cumplidos en las instituciones del Estado especialmente en los gobiernos autónomos descentralizados.

En el capítulo cuatro hago un análisis de la Propuesta Jurídica, con los antecedentes que motivaron a la realización del trabajo de investigación y los objetivos correspondientes, en la investigación de campo se aplicó el instrumento de la encuesta a autoridades municipales, directores departamentales, presidentes de juntas parroquiales, verificado los objetivos planteados y la contrastación de las hipótesis.

Finalmente en el Capítulo Cinco se emite las conclusiones y recomendaciones esenciales donde está sintetizado este trabajo investigativo y las encomiendas para el logro al cual se quiere llegar, para de una u otra manera aportar a la investigación jurídica de los problemas sociales que acontecen y que están minando, la ética y la honestidad en el sector público.,

CAPITULO I

1.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ECUADOR Y SUS FUNDAMENTOS HISTÓRICOS

1.1.- Generalidades

El Congreso Constituyente de 1830 estableció el “Estado del Ecuador” y dictó su primera Ley Fundamental que se remite a la legislación colombiana de 1825 para la organización administrativa, donde establece como autoridades administrativas a los intendentes para los departamentos; gobernadores para las provincias; los jefes políticos municipales, los alcaldes municipales y parroquiales juntas de sanidad, municipalidades y juntas parroquiales, remontándose a la historia en 1843 se establecieron los Consejos Provinciales para asistir a los gobernadores, como organismo de control se estableció una Contaduría General.

El siglo xx ecuatoriano parte de la Revolución Liberal de 1895, básicamente con las mismas instituciones administrativas de las últimas décadas del siglo xix, con la diferencia de proclamas religiosas que suprimieron el nombre de Dios del preámbulo constitucional.

Las principales fuentes de la normativa de la administración Pública ecuatoriana de inicios del siglo xx fueron la Constitución de la República, la Ley de Hacienda y la Ley de Régimen Administrativo, sustituidas por la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFYC) a mediados de los setenta y, por el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, a fines de siglo, inspirado este último en la Ley de Régimen Jurídico de las administraciones públicas de España.

Los principales hechos normativos que marcan la administración pública en nuestro país los podemos destacar en los siguientes: la creación de la Caja de Pensiones en 1923 para dar protección social en particular a los empleados públicos, en 1928 se promulga la Ley Orgánica de Hacienda que regula nombramientos, salarios, responsabilidad de los servidores públicos, en 1959 se publica la Ley de Carrera Administrativa, en 1968 la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, con posteriores reformas llegando hasta la Modernización del Estado con su respectiva Ley de 1993.

1.2. Sus orígenes y evolución

Prácticamente el inicio de la administración pública podría encontrarse en las formas primarias de organización de los asentamientos indígenas que residieron en lo que hoy es el territorio nacional, formas que se caracterizaron más bien por su simplicidad y que nacieron de un sistema autóctono de valores.

En la Colonia para el gobierno de América fueron dos los órganos creados por la corona española con el fin de centralizadamente administrar no solo las riquezas de sus pueblos, sino también sus aspectos políticos, jurídicos y hasta de orden moral. Por una parte el Real y Supremo Consejo de Indias órgano superior, de última instancia en lo político social y la Casa de Contratación Órgano superior, en materia económico financiera, cuyos excesos llegaron a generar rupturas sociales contraproducentes aun para los propios interés de España. Posteriormente se establecieron los Virreinos.

Con la expedición de la Cédula Real de 1563 se establece la Organización Administrativa de la Real Audiencia de Quito que aunque se regía por las leyes de España, adquiere una forma propia de establecer una presidencia bajo la cual se estructuran las gobernaciones de Quito, Esmeraldas, Quijos, Popayán y Yaguarzongo y varios corregimientos donde para aquel entonces su rasgo característico era la centralización.

De los datos recabados se puede decir que la administración Pública Ecuatoriana durante la época republicana se la puede sustentar en dos aspectos fundamentales: El Estado de los Gobiernos y la Evolución del Papel del Estado.

En el primer caso debo indicar que la Administración Pública en el Ecuador ha estado notablemente influenciada por el estilo de los gobiernos cuando cada uno de ellos la han utilizado como un simple medio para consolidar su permanencia en el poder, especialmente en la repartición indiscriminada de los puestos públicos, sin considerar que para el ejercicio de los mismos se exige requisitos de capacidad, experiencia y conocimiento, así mismo otros gobiernos la utilizaron para complacer los intereses de grupos de presión que frecuentemente han actuado en el país en función de sus propósitos, buscando por lo general el status quo, esto sin lugar a dudas ha permitido una progresiva desorganización y un inorgánico crecimiento del sector público nacional.

En el segundo caso la evolución de papel del estado ha atravesado por tres etapas fundamentales que básicamente corresponden al desarrollo del papel del estado en la sociedad; el estado liberal caracterizado por una actitud pasiva que respeta los patrones clásicos de una economía de libre mercado, tuvo un papel limitado a la preservación de la seguridad, mantenimiento del orden interno, manejo de las relaciones externas y de las finanzas públicas, procedió a redistribuir funciones y a operar cambios en los cuadros burocráticos, históricamente se puede identificar esta etapa en el periodo comprendido entre el inicio de la República y el advenimiento de la Revolución liberal, estableciéndose los organismos públicos más antiguos: Los Ministerios de Defensa, Finanzas, Interior y Relaciones Exteriores.

Otro papel del Estado es el involucramiento de su participación en actividades tradicionalmente asignadas al sector privado, pero limitándose a aquellas áreas en las cuales este no estuvo operando, surge la participación más activa del Estado en los campos de la instrucción pública, obras públicas, correos y telégrafos, beneficencia, etc., y en la regulación de la agricultura, comercio, industria y minería, posteriormente adopta una cierta rectoría en el desarrollo, responsabilizándose de

nuevas tareas y actividades económicas fundamentales, surge una planificación, explotación de recursos naturales e investigación científica aparecen los Ministerio del Trabajo Bienestar Social Energía etc. además una variedad de instituciones públicas.

Se puede indicar que “tres son los periodos importantes en que la administración pública alcanza resultados importantes, en los años 30 con el Gobierno de Isidro Ayora se instaura medias de cambio en el funcionamiento del sistema administrativo, donde se evidencia una positiva estructura y ordenamiento jurídico del Estado, con el apareamiento de organismos de control mas fortalecidos entre ellos la Contraloría General del Estado y la Superintendencia de Bancos; la reforma administrativa del los años 60 trajo consigo la reforma tributaria, educativa, política agraria y administrativa, leyes importantes como la de servicio civil, régimen municipal, técnicas modernas para la administración etc.”.¹

En la década de los 70 con la creación del Grupo de Coordinación de Desarrollo Administrativo se definieron fundamentales ejes como el de la conducción gubernamental, el fortalecimiento de los sistemas operativos para el buen funcionamiento del sector público, las reforma a los sistemas de apoyo, como la planificación, el presupuesto, la contabilidad pública la informática; ligada a la capacitación de los funcionarios como obligación del estado, mas adelante en los años 80 hasta nuestros días con la llamada revolución informática, se ha logrado notables e interesantes cambios, época caracterizada por una inestabilidad política, surgimiento de nuevas instituciones públicas, reorganización de la administración, descentralización y desconcentración administrativa, autonomías de los gobiernos locales, establecimiento de una nueva normativa a raíz de los cambios profundos que se hicieron con la aprobación de la Constitución del 2008.

¹ Rodríguez Peñaherrera Carlos. *El Proceso de Reforma Administrativa del Ecuador*

² Carlos Manuel Guerra. *Texto Guía “Fiscalización Gubernamental” Maestría en Derecho*

La administración pública ecuatoriana integra un gran y complejo sistema, inorgánico y lleno de falencias. Su influencia en la vida del país es cada vez más decisiva, especialmente por su impacto directo en la calidad de los esfuerzos gubernamentales dirigidos al desarrollo económico y social, y en sus resultados, reformar la administración no es tarea de corto ni largo plazo y por lo tanto no es responsabilidad de un gobierno en particular, es un proceso permanente ligado a la existencia misma del Estado.

No obstante es innegable que concomitantemente al aumento de la responsabilidad y la expansión del sector público, se ha ampliado también el sistema de corrupción administrativa, debido a varias causas como la centralización del sector público que impulsa la formación de innumerables e indefinibles centros de poder, la fragilidad del sistema democrático, la ausencia de efectivos mecanismos de control, la subestimación del papel de la administración pública, la ausencia de políticas públicas específicas que efectivicen los contenidos legales para la profesionalización del servicio público, la desvalorización social de principios fundamentales de la conducta ciudadana con respecto a los recursos del estado y en fin una serie de circunstancias que han desprestigiado a la administración pública, he allí la tarea de todos de contribuir con verdaderos mecanismos de participación ciudadana que posibiliten e influyan al control de los recursos del estado.

1.3. Concepto de estado

Conceptuando al Estado en lo político se debe indicar que es el que se refiere a una forma de organización social, política soberana y administrativa, que está formado por un conjunto de instituciones que tienden a regular la vida nacional a un territorio determinado, a través del establecimiento de normas y un ordenamiento jurídico que regulan las relaciones de la sociedad.

El Estado no es más que una organización jurídica política, es un ente orgánico, unitario estructurado jurídicamente que detenta el ejercicio del poder, está conformado básicamente por los siguientes elementos como son: La Población, el territorio, la estructura jurídica y la soberanía.

Max Weber, en 1919, define al Estado moderno como una *“asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro un territorio la violencia física legítima como medio de dominación y que, a este fin, ha reunido todos los medios materiales en manos de su dirigente y ha expropiado a todos los funcionarios estamentales que antes disponían de ellos por derecho propio, sustituyéndolo con sus propias jerarquías supremas”* por ello se hallan dentro del Estado instituciones tales como las fuerzas armadas, la administración pública, los tribunales y la policía, asumiendo pues el Estado las funciones de la defensa, gobernación, justicia, seguridad y otras como las relaciones exteriores”.

1.4. Definición de la administración pública

El Dr. Aníbal Guzmán Lara, sostiene que “La Administración Pública es la acción del gobierno encaminada en forma ordenada y técnica al cumplimiento y aplicación de leyes y reglamentos, a promover el bien público en todas sus manifestaciones, económica, de seguridad, de protección, de integridad territorial, educación, vialidad, etc., como a dar soluciones oportunas a las reclamaciones y peticiones que se susciten o presentaren”

Partiendo de este concepto podemos indicar que la administración pública es el sistema administrativo de un estado y que básicamente existe para la prestación de servicios públicos a la comunidad y el ejercicio de controles públicos a las personas y la propiedad dentro de su dominio, bajo el imperio de normas y leyes que regulan la administración pública estableciendo instituciones administrativas revestidas de ciertos poderes, facultades y atribuciones.

En nuestro país se destaca las siguientes clases de administración pública: La Administración Pública Central que es la actividad política jurídica y técnica que ejerce jerarquía e imperativamente el Presidente de la República a través de la función Ejecutiva, para satisfacer necesidades generales dentro de un organismo social valiéndose de diferentes procedimientos, órganos e instituciones públicas, semipúblicas, y privadas, con los principios de eficiencia, agilidad, transparencia descentralización, desconcentración, racionalización y economía de los servicios.

La administración Pública institucional que es una rama de los servicios generales del Estado o del Municipio que se ha desprendido de su organización para erigirse en entidades dotadas de personería jurídica, autonomía propia, patrimonio independiente y grado de especialidad y responsabilidad, la institución pública representa el grado más alto de descentralización por servicio.

La Administración Pública Seccional que son aquellas entidades del sector público como los Gobiernos Autónomos Descentralizados que determina la Constitución vigente y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, que gozan de autonomía política, administrativa y financiera para el cumplimiento de sus fines quienes tienen la facultad legislativa para dictar ordenanzas, para gobernar, ejecutar y hacer cumplir sus órdenes.

Generalmente la administración pública significa en forma primordial las labores que realizan las empresas públicas, instituciones y organismos públicos, de tramitar y ejecutar los trabajos públicos que se le han asignado, para satisfacer las necesidades de la comunidad en la prestación de servicios y lograr el bien común.

La Constitución de la República del Ecuador en su Art. 227 indica que la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación planificación, transparencia y evaluación.

1.5. El sistema de control gubernamental en el Ecuador

Desde inicios de la era republicana en el Ecuador a través de las múltiples constituciones, se han venido incluyendo algunas formas de control gubernamental o más conocida como fiscalización gubernamental, la cual ha ido evolucionando paulatinamente conforme al avance de la modernización y la estructura de Estado.

“En el año de 1927 es cuando se inicia institucionalmente la Fiscalización Gubernamental con la creación de la Contraloría General de la Nación, cuyo accionar adquiere eficacia con la promulgación de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFYC) norma que se dividió en dos partes fundamentales: Presupuesto, a cargo de la Cartera encargada de las Finanzas Públicas; y, la de control, bajo la responsabilidad de la Contraloría”.²

En 1978 con el retorno del Ecuador a la democracia, en la nueva Constitución se le reconoce a la Contraloría General de Estado como un organismo técnico, autónomo que controla los recursos públicos y la consolidación contable de las instituciones del sector público donde ya se incluyen al control de este organismo a las entidades de derecho privado que reciben recursos del Estado.

En 1998 con la Nueva Constitución, se determina que la Contraloría General del Estado es un organismo técnico superior de control otorgándole atribuciones para controlar ingresos, gastos, inversión utilización de recursos, administración y custodia de bienes públicos y tendrá la facultad de realizar auditorías de gestión a las entidades y organismos del sector público y sus servidores, además le faculta pronunciarse sobre la legalidad transparencia y eficacia de los resultados institucionales, en esta misma carta fundamental del Estado se crea la Comisión de

² Carlos Manuel Guerra. *Texto Guía “Fiscalización Gubernamental” Maestría en Derecho Administrativo UTPL*

Control Cívico de la Corrupción, como un organismo de control con el objeto de promover la eliminación de la corrupción.

En la Constitución actual vigente desde el año 2008, se establecen nuevas formas de control gubernamental se crea la Función de Transparencia y Control Social, donde le atribuye al pueblo como el primer fiscalizador del poder público, esta función está formada por: el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias, todas ellas con personalidad jurídica y autonomía administrativas financiera, presupuestaria y organizativa, sin embargo es necesario recalcar que la Contraloría General del Estado sigue ejerciendo el control de los recursos estatales por parte de los funcionarios y servidores del sector público, para establecer la legalidad, transparencia, eficiencia, eficacia y economía en la administración de los recursos públicos.

En el año 2002 se promulga la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado que derogó expresamente todo lo relacionado al Sistema de Control que establecía la LOAFYC, pues la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado tiene por objeto establecer y mantener bajo la dirección de la Contraloría el sistema de control, fiscalización y auditoría del Estado, observando los principios de legalidad, eficacia y eficiencia, inmediatez, celeridad, universalidad, transparencia, publicidad, participación ciudadana y debido proceso.

El ámbito de aplicación de la Ley orgánica de la Contraloría General del Estado es para las instituciones del sector público determinadas en el Art 225 y 315 de la Constitución y a las personas jurídicas de derecho privado previstas en el art 211 de la Constitución.

“El sistema de control, fiscalización y auditoría del Estado, trae inmerso a todas las instituciones del Estado, a sus dignatarios, autoridades, funcionarios y demás

servidores, quienes actuarán dentro del sistema de control, fiscalización y auditoría del estado cuya aplicación propenderá a que:

1. Los dignatarios, autoridades, funcionarios y servidores públicos sin excepción se responsabilicen y rindan cuentas públicas sobre el ejercicio de sus atribuciones, la utilización de los recursos públicos puesto a su disposición
2. Las atribuciones y objetivos de las instituciones del Estado y los respectivos deberes y obligaciones de sus servidores sean cumplidos a cabalidad.
3. Cada institución del Estado asuma la responsabilidad por la existencia y mantenimiento de su propio sistema de control interno; y
4. Se coordine y complemente con la acción que otros órganos del control externo ejerzan sobre las operaciones y actividades del sector público y sus servidores”.³

Vale indicar que para la ejecución del sistema de control, fiscalización y auditoría del Estado se realiza por medio del Control Interno, que lo realiza cada institución del Estado; y el Control Externo que le compete a la Contraloría General del Estado y otras instituciones de control en el ámbito de sus competencias.

1.6 La responsabilidad de la administración pública

Sobre la base de los orígenes de la era republicana sienta sus pasos la administración pública en el Ecuador, la encargada por mandato legal de tramitar los trabajos públicos que se les han asignado, pero siempre con responsabilidad, para lo cual los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las administraciones públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

³ Carlos Manuel Guerra. *Texto Guía “Fiscalización Gubernamental” Maestría Derecho Administrativo UTPL* Pág. 62

Nuestra constitución en forma clara expresa en su artículo 233 que ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones o por sus omisiones y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos.

Es necesario indicar que la responsabilidad proviene del cumplimiento de una obligación, la obligación según nuestro código civil son aquellas que nacen ya del concurso real de las voluntades de dos más personas como en los contratos o en convenciones, ya de un hecho voluntario de la persona que se obliga, ya a consecuencia de un hecho que ha inferido injuria o daño a otra persona, ya por disposición de la ley como entre los padres e hijos de familia.

El principio de legalidad que la constitución nos trae en su art 226 es el que determina que en derecho público solo puede hacerse lo establecido en la constitución y la ley, lo no establecido en las normas jurídicas es prohibido, de tal manera que las entidades públicas, organismos entidades, y los servidores públicos ejercerán solamente las competencias y facultades determinadas en la constitución y la ley. Además la actual constitución contiene otras normas que indican que las personas de derecho privado que manejan recursos públicos deben ahora obedecer a normas de derecho público en este caso a la Ley orgánica del Sistema Nacional del Contracción Publica.

La responsabilidad de la administración pública y por ende del Estado, pues da lugar al reclamo de las indemnizaciones provenientes por la falta y deficientes servicios públicos, más aun cuando el Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva en su Art 38 establece la reclamación judicial antes los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en contra del Estado.

Conforme lo preceptúa el numeral 9 del artículo 11 de la Constitución que manifiesta que El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos” pues es claro apreciar que se incluye la responsabilidad por las violaciones a los derechos de los particulares por la falta de prestación de servicios públicos, lo que traerá la facultad al ciudadano a la reclamación de sus derechos para exigir el cumplimiento de obras bienes y servicios.

La administración Pública ante las disposiciones legales está obligada a cumplir con su responsabilidad que la constitución le manda, no obstante la propia constitución con un estilo garantista de derechos ha previsto algunas garantías jurisdiccionales como la acción de protección cuando el Estado infringe su responsabilidad de cumplir con sus obligaciones, además la Función de Transparencia Control Social está facultada constitucionalmente para promover e impulsar el control de las entidades y organismos del sector público y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios de interés público, a fin que realicen con responsabilidad, transparencia y equidad con una verdadera participación ciudadana.

Las responsabilidades en el mal manejo de los recursos públicos son determinadas por la Contraloría General del Estado, y estas pueden ser administrativas, civiles y la determinación de indicios de responsabilidad penal, por lo expuesto la existencia de toda estas normas respecto a las obligaciones que tiene el Estado y la determinación de responsabilidades cuando se hayan cometido acciones u omisiones por parte de los servidores y funcionarios del sector público, hacen que la administración pública y quienes están al frente de ella deben ser observadas y acatadas expresamente.

1.7. De la responsabilidad contractual

Es necesario partir de que la responsabilidad contractual constituye como la obligación que tiene el deudor de indemnizar al acreedor los perjuicios que le ha

originado el incumplimiento o cumplimiento tardío de una obligación, este tipo de responsabilidad se materializa en la indemnización de daños y perjuicios la que puede ser compensatoria o moratoria. “La indemnización compensatoria no es más que la suma de dinero que el deudor debe al acreedor y que equivale a lo que habría conseguido el primero con el cumplimiento de la obligación y la indemnización moratoria reemplaza al cumplimiento oportuno de la obligación, es decir constituye la suma de dinero que el acreedor exige al deudor como equivalente al atraso en el cumplimiento”.⁴

En general el incumplimiento de una obligación nacida de un contrato es lo que se denomina responsabilidad contractual, partiendo de la premisa de que los contratos son ley para las partes contratantes, estos obligan a sus suscriptores a cumplir lo que se expresa en ellos y asumir las consecuencias que la ley hace nacer de la obligación.

La responsabilidad derivada del incumplimiento de las obligaciones adquiridas en razón de un contrato supone la existencia de presunción e culpa, sobre el deudor o agente dañoso, y por ende la carga de la prueba recae sobre este, quien mientras no demuestre que su incumplimiento o retraso para el cumplimiento de sus obligaciones no le son imputables está obligado a reparar el daño.

Con estos breves antecedentes es necesario indicar que el Estado en sus múltiples obligaciones que tiene para con sus ciudadanos y para el cumplimiento de sus fines y objetivos en la entrega de bienes y servicios necesita acudir a la contratación de la cual nacen obligaciones entre la Administración Pública y las personas que con ella contrata, de allí la responsabilidad de la Administración es la derivada de sus relaciones contractuales que adquiere.

4

http://www.derechoecuador.com/index.php?option=com_content&view=article&id=2496:responsabilidad-contractual&catid=28:derecho-civil&Itemid=420

La responsabilidad del Estado también recae en la falta o falla en la entrega de un servicio, esto cuando el servicio funcionó mal, funcionó tardíamente o simplemente no funcionó, para ello la contratación pública, ha determinado una serie de reglamentos y resoluciones como el reglamento de determinación de etapas de la obra pública que emitió la Contraloría en el que obligaba a que la entidad antes de iniciar un procedimiento precontractual debe contar primeramente con los estudios de la obra esto a efectos de que a posterior determinar las responsabilidades de los funcionarios que participaron en la elaboración de los estudios porque un estudio mal elaborado de hecho traería consigo que una obra o servicio se ejecute en malas condiciones y no preste el servicio para el cual fue contratado.

La Constitución establece el ejercicio de ciertos derechos como el de libertad de contratación, el derecho de repetición, el de dirigir quejas y reclamos, el derecho a acceder a bienes y servicios de calidad con eficiencia, eficacia y buen trato, además el Estatuto de Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva también establece normas legales por la falta o mala entrega de servicios públicos y consecuentemente la determinación de responsabilidad y los medios o recursos para interponer ante estos problemas.

El objeto del contrato en el sector público debe estar acorde a la planificación y a los fines de cada entidad para ellos las entidades públicas deberán siempre observar algunas etapas en la contratación como: La Etapa precontractual que está caracterizada siempre por la planificación, los principios de la contratación pública como el de transparencia, legalidad, competencia, igualdad, economía, y responsabilidad; así mismo observar los principios de evaluación y evitar la discrecionalidad para la concurrencia y la participación en iguales condiciones.

El Estado a través de sus instituciones organismos y entidades con el objeto de atender las necesidades de la población tiene por objeto la contratación pública de bienes y servicios y esta puede por administración directa y contratación, la primera modalidad es la que el propio Estado con sus recursos económicos, técnicos, humanos realiza la obra en forma directamente aprovechando estos recursos; y, la segunda modalidad es la contratación con particulares a través de las normas que

contiene la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento General.

La responsabilidad contractual no solamente se circunscribe entre la entidad que contrata y los contratistas ya sean personas naturales o jurídicas para la provisión de obras bienes y servicios, sino que esa responsabilidad también recae en los servidores públicos que participaron en las etapas de precontractual, contractual y post contractual, ya que la constitución mismo lo manifiesta que no existirá servidor ni servidora pública exenta de responsabilidad en el desempeño de su funciones.

Finamente es necesario indicar de la responsabilidad que tiene el contratista con el Estado, y esta hace referencia a la responsabilidad civil, a la obligación que tiene el contratista de indemnizar al Estado, en razón del incumplimiento de las obligaciones contractuales, es una responsabilidad de tipo pecuniario; la responsabilidad penal se produce cuando el contratista viola los tipos penales relativos a la contratación estatal. De acuerdo al principio de responsabilidad y conforme la LOSNCP, los contratistas serán responsables cuando: 1) formulen propuestas en las que fijen condiciones económicas y de contratación artificialmente bajas con el fin de obtener adjudicaciones del contrato, 2) cuando hayan ocultado al contratar inhabilidades, incompatibilidades o prohibiciones o por haber suministrado información falsa.

Los consultores aquellos que hayan realizado los estudios de los proyectos también tendrán responsabilidades civiles, y penales tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato respectivo como por los hechos y omisiones que le fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades derivados de la celebración y ejecución de los contratos.

CAPITULO II

2.- DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL ECUADOR

2.1. Antecedentes históricos, evolución y concepto

La contratación pública en el Ecuador tiene sus albores cuando se promulga la Ley Orgánica de Hacienda de 1863 que con varias reformas estuvo vigente hasta 1927 en el que disponía en su penúltimo artículo que el Poder Ejecutivo antes de la celebración de cualquier contrato debería publicarlo por el periódico oficial o en una hoja suelta y todo contrato que se celebre sin este requisito será nulo.

En 1958 se dispone la intervención propia del contralor para la celebración de contratos que entrañen egresos de fondos públicos y así mismo en materia de licitación, a la Ley Orgánica de Hacienda de 1863 le suceden otras en 1927 y 1928, la codificación de esta ley, de 1960 contempla el requerimiento existente hasta la actualidad de contar con una partida presupuestaria y disponibilidad de fondos previo a la celebración de un contrato que exija egresos de fondos públicos, en esta ley se exige la licitación para todo contrato que exceda de doscientos mil sucres y la publicación de las bases aprobadas por la Junta de Licitaciones en el Registro Oficial o en los periódicos del lugar, también establece ciertas autorizaciones a cargo del Consejo de Estado. Una Ley de licitaciones se expide en 1964 y otra el año siguiente, después de una serie de reformas se promulga la Ley de Licitaciones y Concurso de ofertas en 1974 que, después de muchas modificaciones se sustituyó por la Ley de Contratación Pública en 1990.

En 1989 se había expedido una legislación específica para estudios, la Ley de Consultoría además de las normas propias de los Bancos Interamericano de Desarrollo y Mundial que se aplican en los contratos financiados por esta

instituciones, así como normas específicas internas que aplican a unas cuantas instituciones públicas, existen leyes para contrataciones especiales, como las contrataciones petroleras, sujetas a la Ley de Hidrocarburos, Ley de Petroecuador y otras normas específicas para la contratación.

La Constitución de 1946 dispuso que la venta de bienes muebles se debiera someter a lo dispuesto por la Ley. La Constitución de 1967 dispuso que correspondiera al Senado autorizar la enajenación o gravamen de los inmuebles. La Constitución de 1979 suprime tales atribuciones al Congreso y otorga a la Contraloría competencia para controlar los ingresos, gastos, inversión, utilización de recursos, administración y custodia de bienes públicos.

No cabe duda que la contratación pública en el Ecuador ha evolucionado vertiginosamente desde la Ley Orgánica de Hacienda, Ley de Licitaciones, Ley de Contratación Pública y Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, todas han establecido mecanismos de control y de auditoría del gasto público corriente y de capital o inversión a través de procedimientos previos, concurrentes y posteriores a la adjudicación de contratos públicos. Es necesario transparentar si esos mecanismos fueron eficientes, cumplieron sus propósitos y garantizaron la corrección en el manejo y transferencia de los recursos públicos a la iniciativa privada, o si, por el contrario, fueron normas y mecanismos de mero cumplimiento de requisitos, sin afectar los intereses particulares de los contratistas habituales o permanentes del Estado.

La evolución de las normas de la contratación pública siempre ha estado en el área jurídica y en el área técnica.

En el área jurídica, la ley reguladora se transformó ascendiendo su categoría de ley general u ordinaria a ley orgánica y tratando a la contratación pública ya no como una situación jurídica específica de la administración del Estado sino como un sistema es decir una dinámica de procedimiento de amplia variedad, aplicados a

cada una de las múltiples situaciones contractuales, que deben manipularse a través de la electrónica vigente a nivel mundial.

En la técnica, la Ley (LOSNC) ha creado una institución exclusiva para dirigir, elaborar políticas ejecutadas y controlar todo el sistema de la contratación pública: El Instituto Nacional de Contratación Pública (INCP) realizando el control previo a la celebración del contrato y quitándole esta tarea a la Contraloría General del Estado y a la Procuraduría General del Estado por lo que la ley solo les ha dejado la facultad de control posterior a la celebración del contrato lo cual ha producido comentarios negativos en algunas instancias de opinión.

En definitiva la Contratación Pública es aquella que permite al Estado a través de sus instituciones, organismos dependencias, convenir con personas naturales o jurídicas para que provean a través de los diferentes procedimientos normativos, de obras, bienes o servicios que satisfagan el interés común, respetando y observado las disposiciones legales vigentes, aplicando los principios de igualdad, trato justo, transparencia, participación, concurrencia, tecnología y publicación.

2.2. DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

2.2.1. Normas pertinentes de la contratación pública en el marco constitucional

En nuestra reciente historia democrática, desde 1979, la estructura estatal ha estado carente de procesos de planificación de largo plazo, totalmente dependiente de incipientes procesos de transferencias tecnológica y de un agresivo endeudamiento externo, siempre al servicio de los gobiernos de turno y los grupos de interés en ellos representados, fue la intermediaria directa para canalizar y transferir los recursos públicos a los sectores empresariales privados nacionales e internacionales por la vía de la contratación pública de obras y servicios.

Según datos preliminares de la contratación pública, en el Ecuador, señalan que solamente en los últimos 12 años desde 1996 hasta 2008 los gobiernos han destinado más de 26.000 millones de dólares en gastos de capital, entendidos estos como los que se efectúan para la ejecución de obras públicas de infraestructura, compra de maquinarias, y equipos, ingentes recursos que debieron haber emprendido un verdadero desarrollo y progreso del país.

La Constitución de la Republica publicada en el Registro Oficial Nro. 449 del 20 de octubre del 2008 establece normas innovadoras dentro del aparataje jurídico del Estado Ecuatoriano, y especialmente en el control y uso de los recursos públicos.

El Artículo 1 manifiesta que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico, se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada, esto implica que hay garantías constitucionales para efectivizar los derechos y que el Estado es el principal responsable de su cumplimiento efectivo, los derechos fundamentales siempre prevalecen sobre la ley, pretende lograr una cultura jurídica basada en la crítica constitucional de la, La Constitución, por tanto, es y debe ser esencialmente el medio institucional de organización del poder para proteger, respetar y hacer respetar los derechos fundamentales.

El Art 11 numeral 2 constitucional manifiesta que todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades, por lo que se prohíbe toda forma de discriminación, igualmente en el numeral 9 del artículo ibídem indica que el más alto deber del estado es respetar y hacer respetar los derechos consagrados en la constitución, el Estado y toda persona que actúe en el ejercicio de una potestad pública están obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de servicios públicos.

El Art 66 numeral 16 de la constitución reconoce y garantiza a las personas a la libertad de contratación, el numeral 25 el derecho a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, eficiencia, eficacia y buen trato así como a recibir información adecuada, no obstante así como establece derechos también determina responsabilidades que hay que cumplir, es así que el Art 83 entre algunas responsabilidades determina que es nuestra obligación el administrar honradamente y con apego irrestricto a la ley el patrimonio público y denunciar y combatir los actos de corrupción.

El sector publico según la Constitución en su Art 225 está comprendido por los organismos y dependencias de las funciones ejecutiva, legislativa, judicial, electoral y de transparencia y control social; Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado, los organismos y entidades creados por la constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, y las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados por la prestación de servicios públicos. Dentro de este análisis es necesario enfocar el principio de legalidad establecido en el art 226 que está básicamente relacionado en que las instituciones del estado y sus servidores ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la constitución y en la ley.

Continuando con el análisis de la constitución relacionado con este importante tema, es necesario hacer énfasis en que la norma constitucional expuesta en el art 227 indica que la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

Precisamente por mandato constitucional establecido en el artículo 288 en forma expresa nos indica que las compras públicas cumplirán con criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social. Se priorizaran los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria y de las micro, pequeñas y medianas unidad productivas, es por

ello que el sistema nacional de contratación pública se engloba dentro de este marco para lograr transparentar los procesos de contratación que realiza el Estado y sus instituciones

2.2.2. La ley orgánica del sistema nacional de contratación pública y su reglamento

La actividad contractual pública, no ha sido ajena a los múltiples problemas que se han presentado y es esencialmente en la contratación pública donde se han originado los más grandes actos de corrupción promovidos por malos funcionarios y malos contratistas en desmedro de los recursos del Estado, la violación constante, el desconocimiento y el desvío de la normatividad jurídica, en los procesos de principios reglas y normas, han generado grandes e ingentes perjuicios a la sociedad, y a ello sumamos la falta de planificación, calidad y oportunidad con que se desarrollan los contratos de ejecución de obras, adquisición de bienes y prestación de servicios del sector público que es otra fuente de corruptela.

Todo ello motivó hacer cambios substanciales en la contratación pública ecuatoriana pues la Ley de Contratación Pública vigente hasta el 3 de agosto del 2008 estaba ya desactualizada, por lo que era imperioso realizar una reforma acorde con la tecnología y los nuevos requerimientos tanto por parte de las entidades e instituciones del sector público, como por parte de los actores del sector privado y de los gremios profesionales. El Gobierno Nacional acogiendo estas expectativas y consecuente con su proyecto de reforma decidió emprender en una nueva forma de contratación pública.

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCPP) fue publicada en el Registro Oficial Nro.395 del 4 de agosto del 2008, basada en un sistema nacional de contratación pública definida como el conjunto de principios y normas, procedimientos, mecanismos y relaciones organizadas orientadas al planeamiento, programación, presupuestos, control, administración y ejecución de

las contrataciones realizadas por las entidades, y las entidades que lo conforman y son las sujetas a esta ley (Art 7) .

Son objetivos del sistema en materia de contratación pública los siguientes:

1. Garantizar la calidad de gasto y ejecución concordante con el plan nacional de desarrollo
2. Garantizar la ejecución plena de los contratos y aplicación efectivas de las normas
3. Garantizar la transparencia y evitar la discrecionalidad
4. Convertir a la contratación en elemento dinamizador de la economía nacional
5. Promover la participación de artesanos, profesionales, micro pequeñas y medianas empresas
6. Agilizar, simplificar y adecuar proceso de adquisición a las distintas necesidades de las políticas públicas.
7. Impulsar la participación social a través de procesos de veedurías ciudadanas de conformidad con el reglamento.
8. Mantener una sujeción efectiva y permanente de la contratación pública con los sistemas de planificación
9. Modernizar los procesos de contratación como herramientas de eficiencia en la gestión económica de los recursos del Estado
10. garantizar la permanencia y efectividad de los sistemas de control de gestión y transparencia del gasto público
11. incentivar y garantizar la participación de proveedores confiables y competitivos

Esta nueva normativa crea una institución exclusiva para dirigir, elaborar, políticas, ejecutarlas y controlar todo el sistema de la contratación pública: El Instituto Nacional de Contratación Pública (INCOP), realizando el control previo a la celebración de lo contrato y quitándole esta tarea a la Contraloría general del Estado y a la Procuraduría General del Estado, por lo que la ley solo ha dejado a estos organismos la facultad del control posterior a la celebración del contrato.

Para la ejecución de políticas y control previo, el INCOP está auxiliado por dos herramientas técnicas. El Registro Único de Proveedores, con sus siglas RUP y el Portal Compras Públicas, cuya página electrónica es www.compraspublicas.gov.ec.

La herramienta RUP, es el Registro Único de Proveedores, instrumento de gran ayuda para el INCOP, se lo creo para ser fuente de información oficial de los proveedores a ser contratistas de la administración pública y a la vez es un instrumento que los habilita para tener tal calidad, de tal manera que nadie que no esté registrado podrá ser oferente o proponente en un procedimiento precontractual y menos será un contratista salvo el caso de procedimiento precontractual de menor cuantía, no obstante la Ley exige que una vez que se la adjudique el contrato el proveedor no inscrito deberá obtener el RUP antes de celebrarlo.

La intención del RUP es de tener una base de datos que incluya la universalidad de los proveedores y contratistas con el Estado Ecuatoriano y sus instituciones.

El RUP se suspende al proveedor cuando este cae en cualquiera de las tres situaciones prescritas en el artículo 19 de la Ley, uno por haber sido contratista incumplido o adjudicatario fallido ;dos por no actualizar la información requerida por el INCOP; y, tres por haber sido declarado inhabilitado.

La herramienta PORTAL; antes de la vigencia de la LOSNCP la convocatoria a un procedimiento precontractual se publicaba por la prensa. Con el portal electrónico COMPRAS PUBLICAS se produjo la revolución publicitaria y de comunicación constante entre entidad convocante y concursantes hasta la adjudicación del contrato, colocando a nuestro país en el siglo XXI en cuanto a contratación pública se refiere, con el portal electrónico la informática es la base de los procedimientos contractuales y así, la ley trata de lograr la aplicación efectiva de los principios de igualdad, transparencia, concurrencia vigencia tecnología y publicidad que ella promueve en su artículo 4.

Es necesario precisar entonces que estas dos herramientas que tiene el sistema de contratación pública en el Ecuador y con los cuales cuenta el INCOP lo que se busca es lograr un lugar competitivo en el mundo para celebrar contratos dentro y fuera del país, ya que se ha unificado todo los procedimientos precontractuales en el camino de la informática y del control efectivo por su constante actualización de datos de los proveedores.

Sin embargo esto no ha sido la solución a los males en la contratación pública, todavía se aprecian viejas prácticas anómalas, el manipuleo político que no solo se da en la actualización de información del RUP, sino también en la lista de requisitos para obtenerlo; y, en la serie de argucias y parámetros inventados para favorecer a ciertos proveedores, considero personalmente que el sistema tendrá el éxito deseado si hace cumplir con unos de sus objetivos el de implementar verdaderos mecanismos de participación ciudadana y veeduría social en cada uno de los procedimientos precontractuales y contractuales y acabar con tanta corrupción que se aferra a seguir enquistada en las entidades e instituciones estatales.

Con fecha 30 de abril del 2009, se expidió el Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, el mismo que fue publicado en el Suplemento del Registro Oficial 588 de 12 mayo del 2009; con algunas reformas con lo que se ha determinado el procedimiento a seguir en cada uno de los mecanismos de contratación y aspectos normativos y operativos necesarios para el correcto funcionamiento del sistema.

2.2.3 Generalidades y ámbito de aplicación

La Asamblea Nacional Constituyente de Montecristi en el año 2008 considerando que es necesario la creación de un Sistema de Contratación Pública que articule y armonice a todas las instancias, organismos e instituciones en los ámbitos de

planificación, programación, presupuesto control, administración y ejecución de las adquisiciones de bienes y servicios así como en la ejecución de obras públicas que se realicen con recursos públicos, expidió la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Un marco jurídico innovador que utiliza mecanismos tecnológicos para la contratación que hace el Estado, mediante procedimientos ágiles, actualizados que tiene a conseguir el ahorro de recursos y que faciliten las labores de control tanto de las entidades contratantes como de los propios proveedores de obras, bienes y servicios y de la ciudadanía en general.

El ámbito de aplicación de la LOSNCP, está determinado en el art 1 e indica que esta ley establece el Sistema Nacional de Contratación Pública y determina los principios y normas para regular los procedimientos de contratación para la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios incluidos los de consultoría que realice:

1. Los organismos y dependencias de las Funciones del Estado
2. Los organismos Electorales
3. Los organismos de control y Regulación
4. La entidades que integran el régimen Seccional Autónomo
5. Los organismos y entidades creados por la Constitución y la Ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas por el Estado
6. Las personas jurídica creadas por acto normativo
7. Las corporaciones, fundaciones que estén integradas mayoritariamente con cualquiera de los organismos estatales o que posean o administren bienes fondos, títulos, recursos y más derechos que pertenecen al estado, siempre que su capital o los recursos que se les asigne este integrados en el 50% o más con participación estatal
8. Las compañías mercantiles cualquiera hubiere sido su origen que administren o posean bienes que pertenecen al estado siempre que su capital o patrimonio estén integrados en el 50% o más con participación estatal

Como podemos apreciar los primeros seis numerales transcritos coinciden con los cuatro constantes en el artículo 225 de la Constitución de la República del Ecuador que determina lo que comprende el sector público es decir en principio todos los procesos de contratación de bienes obras y servicios que tramiten todas las entidades del sector público están sometidos al Sistema Nacional de Contratación Pública y por lo tanto a LOSNCP, hecho que se considera acertado para evitar la dispersión de normas como sucedía anteriormente donde cada organismo prácticamente tenía un reglamento propio para contratar, sin embargo debemos agregar que no ciertas contrataciones especiales fueron derogadas por la ley como por ejemplo las que regulan las contrataciones en actividades de exploración y explotación de recursos hidrocarburíferos así como las contrataciones de carácter estratégico necesarias para la defensa nacional.

También resulta interesante la inclusión en los numerales 7 y 8 ha determinadas corporaciones fundaciones sociedades civiles o compañías mercantiles de derecho privado, porque implica que estos entes privados deben también someter sus contrataciones a normas de derecho público, y tiene su lógica porque debemos entender que algunas de este tipo de organizaciones administran recursos públicos en forma mayoritaria.

El Art 1 del reglamento a la LOSNCP tiene por objeto el desarrollo y aplicación de la Ley que crea el SNCP para la aplicación obligatoria por las entidades prevista en el Art 1 de la Ley.

Es necesario también indicar que el artículo 2 de la Ley determina el Régimen Especial indicando que el Presidente de la Republica dictará una normativa especial en el reglamento de la Ley bajo criterios de selectividad para contrataciones, lamentablemente el avance que se logra en el Art 1 se ve afectado por cuanto se establece que ciertos procesos de contratación no se regularan bajo la aplicación de la LOSNCP obteniéndose una vez más procesos de contratación especial que son

censurados, y en efecto en el Art 68 del Reglamento establece la normativa aplicable para a las contrataciones prevista en el art 2 de la LOSNCP cabe indicar que este régimen especial se refiere a la:

- ✓ Adquisición de fármacos para entidades que presten servicios de salud incluye al IESS
- ✓ Las calificadas por el Presidente de la Republica necesarias para la seguridad del Estado a cargo del as fuerzas armadas o de la policía nacional
- ✓ Aquellos cuyo objeto sea la comunicación social destinada a informar las actividades del gobierno o de las entidades contratantes
- ✓ Las que el objeto sea la prestación de servicios de asesoría y patrocinio en materia jurídica requeridas por el Gobierno o las entidades contratantes
- ✓ Las que cuyo objeto sea la ejecución de una obra artística o científica
- ✓ La Adquisición de repuestos y accesorios para mantenimiento de equipos y maquinaria a cargo de las entidades contratantes, siempre que no se encuentren en el catálogo electrónico
- ✓ Las de Transporte de correo interno e internacional
- ✓ Los que celebre el Estado con entidades del sector público, o de esta entre sí o aquellas en el que el capital sea de al menos el 50% a entidades de derecho publico
- ✓ Las que celebre el sistema financiero y de seguros en las que el Estado sea accionista mayoritario y las de derecho privado donde el Estado tenga un participación superior al 50%.

2.2.4. Principios y objetivos

Con la nueva normatividad de la contratación pública en el Ecuador la ley dispone que para la aplicación de la misma y de los contratos se observaran los principios de:

Legalidad, trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad y participación nacional

Resulta muy interesante esta nueva declaración por lo que sería conveniente que así sea, lamentablemente no se cumplen los principios sobre todo en lo que tiene que ver con el trato justo y la igualdad, pues es conocido por todos y es un secreto a voces la serie de aspectos que se inventan para favorecer a determinado contratista para la adjudicación de los contratos, uno de los aspectos más observados son el tiempo que se da a los proveedores para la visita técnica, donde generalmente se establecen hasta pocas horas de subido en el portal un proceso sin considerar que hay proveedores en diferentes partes del país que de hecho requieren el tiempo suficiente para poder visitar el lugar donde se va a realizar la obra y de esta manera puedan ofertar en igualdad de condiciones.

La Constitución consagra uno de los principales derechos del ciudadano que es la no discriminación por cualquier índole y esto es suficiente para establecer que hay discrímenes bien acentuados en la contratación pública de obras, bienes y servicios que contratan las diferentes entidades del Estado.

El Sistema Nacional de Contratación Pública y por ende la Ley tiende alcanzar los siguientes objetivos para transparentar los procesos y se optimicen de una mejor manera los recursos que invierte el estado:

- 1) Garantizar la calidad del gasto público y su ejecución coordinando con el Plan Nacional de Desarrollo
- 2) Garantizar la plena ejecución de los contratos y la aplicación en forma efectiva de las normas contractuales
- 3) Garantizar la transparencia evitando la discrecionalidad en la contratación publica
- 4) Hacer de la contratación pública un elemento dinamizador de la economía y la producción nacional
- 5) Promover la participación de los artesanos, profesionales, micro pequeñas y medianas empresas con ofertas competitivas

- 6) Agilizar y simplificar los procesos de contratación
- 7) Impulsar la participación social a través de procesos de veeduría ciudadana que se desarrollen a nivel internacional de conformidad con el reglamento.
- 8) Mantener una sujeción efectiva y permanente de la contratación pública a los sistemas de planificación y presupuestos
- 9) Modernizar los procesos de contratación
- 10) Garantizar los sistemas de control del gasto publico
- 11) Garantizar e incentivar la participación de proveedores confiables y competitivos

Como podemos apreciar todos ellos objetivos muy pertinentes que merecen el respaldo de todos y todas, estoy seguro y convencido que uno de los principales objetivos que debe ahondar más el sistema es la participación social, la participación ciudadana en todos los procesos de contratación, la llamadas veedurías deben estar presentes para transparentar la contratación pública, donde los ciudadanos tengan acceso a toda la información y sobre todo en la toma de las decisiones previa a la adjudicación a determinado contratista de allí que se enmarca este de trabajo de investigación el de determinar los mecanismos de participación ciudadana que se conviertan en verdaderos procesos de control a las compra publicas que realiza el estado para de una vez por todas terminar con tanta corrupción en el manejo de los recursos públicos.

2.2.5. De la contratación para la ejecución de obras, adquisición de bienes y prestación de servicios

Es necesario enfocar que la contratación para la ejecución de obras, adquisición de bienes y prestación de servicios, la ley ha determinado el Plan Anual de Contratación (PAC), por lo que la entidades contratantes para poder cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y sus necesidades institucionales formularan el Plan Anual de Contratación con el presupuesto correspondiente, este será publicado obligatoriamente el portal COMPRASPUBLICAS.

Los estudios son fundamentales en todo proceso, para lo cual la ley ha determinado que para iniciar un procedimiento precontractual la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños completos definitivos y actualizados con sus respectivos planos, cálculos, especificaciones técnicas las cuales deben estar debidamente aprobados por las instancias pertinentes, además incluirán obligatoriamente el análisis de desagregación tecnológica o de compras de inclusión.

Otro de los aspectos importantes y obligatorios en todo proceso es el presupuesto que las entidades previamente a la convocatoria deberán tener la certificación de disponibilidad presupuestaria y la existencia presente o futura de recursos para cubrir las obligaciones que se va a obtener de la contratación.

Los pliegos que son aquellos que ha formulado el INCOP donde se establecen las condiciones, estos tendrán criterios de valoración que incentiven y promuevan la participación local y nacional con un margen de preferencia para los proveedores de obras, bienes, y servicios, incluidos los de consultoría de origen local, nacional de acuerdo a los parámetros determinados por el Ministerio de Industrias y Competitividad.

En todos los procedimientos a que se refiere esta ley los oferentes inscritos en el RUP sean personas naturales o jurídicas podrán presentar las ofertas ya sea en forma individual o asociadas, o con compromiso de consorcio o asociación, todo los procedimientos establecidos en la LOSNCP se tramitarán preferentemente utilizando las herramientas informáticas de acuerdo a lo que se señala en el Reglamento

Las compras corporativas es otro mecanismo innovador y se trata de que las entidades a través de un convenio interinstitucional para aprovechar economías de escala esto para la adquisición de bienes, ejecución de obras de interés común o prestación de servicios incluidos los de consultoría, las ofertas estarán vigentes

durante todo el tiempo que establezcan los pliegos, estos pliegos como se dijo anteriormente son aquellos que tienen toda la información requerida para participar en proceso de contratación, estos contienen aspectos técnicos, económicos y legales.

La contratación de consultoría, este ejercicio será ejercido por personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras, los cuales deberán estar inscritos en el RUP, para poder ejercer la consultoría deberán tener por lo menos título profesional de tercer nivel, la LOSNCP tres tipos de consultoría que sea de acuerdo al monto de contratación estas son:

Contratación directa cuando el presupuesto referencial sea inferior o igual al valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,000002 por el monto del presupuesto Inicial del Estado, la selección, calificación negociación y adjudicación la hará la máxima autoridad de la entidad contratante.

Contratación mediante lista corta cuando el presupuesto referencial de contrato supere el fijado al indicado anteriormente y sea inferior al valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,000015 por el Monto del PIE

Contratación mediante concurso público cuando el presupuesto referencial sea igual o superior al valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,000015 por el monto del PIE.

Cabe resaltar que por la contratación de consultoría por concursos públicos y por lista corta la entidad conformara encada caso una comisión técnica que tendrá a su cargo la responsabilidad de llevar adelante el proceso de contratación es decir tendrá a su cargo la calificación, selección y negociación con los consultores oferentes.

Los procedimientos dinámicos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública se refiere en primer término a las compras por catálogo electrónico, para lo cual primeramente el INCOP efectuará periódicamente procesos de selección de proveedores con quienes se celebran convenios marco en virtud de los cuales se ofertarán vía catálogo electrónico bienes y servicios normalizados es decir aquellos que están estandarizados, categorizados, a fin de que estos sean adquiridos en forma directa por las entidades contratantes, este catálogo electrónico estará disponible en el portal COMPRASPUBLICAS, desde el cual las entidades podrán realizar sus adquisiciones de forma directa.

La subasta inversa electrónica, es aquella que se da para la adquisición de bienes y servicios normalizados que no consten en el catálogo electrónico, las entidades contratantes pueden o deben realizar subasta inversas en las cuales los proveedores de bienes y servicios pujan hacia la baja el precio ofertado a través del portal COMPRASPUBLICAS

La licitación es un procedimiento de contratación que se utiliza en los casos siguientes:

Cuando fuere imposible aplicar los procedimientos dinámicos o en el caso de que una vez aplicados estos hubieran sido declarados desiertos siempre que el presupuesto sobrepase el valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,000015 por el PIE; también se aplicará la contratación de bienes o servicios no normalizados es decir aquellos que no se encuentran estandarizados ni homogenizados en el mercado que su presupuesto referencial sobrepase el valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,000015 por el PIE; y para la contratación de obras cuando el presupuesto referencial sobrepase el valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,00003 por el monto del PIE.

Otro de los procedimientos que nos habla la LOSNCP es de cotización, el cual se lo aplica en los siguientes casos: si fuera imposible aplicar los procedimientos dinámicos o cuando estos hubieren sido declarados desierto siempre que el presupuesto referencial oscile entre 0,000002 y 0,000015 del PIE; la contratación de obras cuyo presupuesto referencial oscile entre 0,000007 y 0,00003 del PIE, y, La contratación para la adquisición de bienes y servicios no normalizados excepto los de consultoría cuyo presupuesto referencial oscile entre 0,000002 y 0,000015 del PIE, en cualquiera de estos casos la ley determina que se invitara a por lo menos cinco proveedores registrados en el RUP escogidos por sorteo público.

Las contrataciones de menor cuantía, con este sistema se puede contratar en cualquiera de los casos siguientes: La contratación de bienes y servicios no normalizados excepto de consultoría cuyo presupuesto referencial sea inferior al 0,000002 del PIE, Las contrataciones de obra cuyo presupuesto referencial sea inferior al 0,000007 del PIE ;y , si fuera imposible aplicar los procedimientos dinámicos, o cuando estos hayan sido declarados desierto siempre que el presupuesto referencial sea inferior al 0,000002 del PIE.

La ley determina también una especie de contratación preferente en las contrataciones de bienes y servicios que se adquieren por los procedimientos de cotización y menor cuantía excepto los servicios de consultoría se privilegiara la contratación con micros y pequeñas empresas, con artesanos o profesionales preferentemente domiciliados en el cantón en el que se ejecutara el proyecto.

2.2.6. Procedimientos especiales

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública ha definido concretamente el tema de los procedimientos especiales de contratación específicamente en el capítulo V del Título III que comprende los artículos 53 al 59 y es en lo que tiene que ver a la contratación integral por precio fijo, a las

contrataciones en situaciones de emergencia, a la adquisición de bienes inmuebles y al arrendamiento de bienes inmuebles como lo detallo a continuación.

La contratación integral por precio fijo en lo que tiene que ver a la ejecución de una obra, la máxima autoridad podrá mediante resolución razonada la celebración de este tipo de contrato cuando se cumplan los siguientes requisitos:

- 1) Si resulta más ventajosa esta modalidad a la contratación por precios unitarios
- 2) Si se trata de ejecutar proyectos de infraestructura donde sea evidente el beneficio de consolidar en un solo contratista todos los servicios de provisión de equipo, construcción y puesta en operación
- 3) Si el presupuesto referencial de este tipo de contratación sobre pasa el valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,1% por el monto del PIE; y,
- 4) Que la entidad contratante cuente con estudios completos definitivos y actualizados

En este tipo de contratos está prohibido la celebración de contratos complementarios la inclusión de fórmulas de reajuste de precios, el plazo no está sujeto a modificación alguna salvo fuerza mayor o caso fortuito, la selección del contratista se realizará por el procedimiento de licitación.

Las contrataciones en situaciones de emergencia, primeramente deberá contarse con la resolución motivada de la máxima autoridad, esta resolución se deberá publicar en el portal COMPRASPUBLICAS, este tipo de contratación se podrá hacerlo de manera directa bajo responsabilidad de la máxima autoridad, una vez superada la emergencia la máxima autoridad de la entidad publicará en el portal COMPRASPUBLICAS un informe con el detalle de las contrataciones realizadas, el presupuesto empleado con indicación de los resultados obtenidos, esta contratación prácticamente esta exceptuada de los procedimientos precontractuales.

La contratación de adquisición de bienes inmuebles, está caracterizada en primer término en que la máxima autoridad mediante resolución motivada deberá primeramente declarar de utilidad pública o interés social el bien a adquirir, una vez perfeccionada esta declaratoria se buscará un acuerdo directo entre las partes, el precio se fijará en función del avalúo realizado por la Dirección de Avalúos y Catastros de la Municipalidad en que se encuentran los bienes, este precio no podrá exceder del 10% sobre dicho avalúo, en el caso de que no fuere posible llegar a un acuerdo se procederá con el juicio de expropiación.

El Arrendamientos de bienes inmuebles, para en el caso de que el Estado o una institución pública tenga la calidad de empleadora como arrendataria se sujetará a las normas previstas en el reglamento, sin embargo éste indica que será el INCOP el que determinará el procedimiento y los requisitos que se deberán cumplir en estas contrataciones, como vemos las disposiciones del Reglamento contrarían a lo que dice la ley, no acatando una norma establecida en la ley.

Cabe resaltar que la LOSNCP establece un concepto de régimen especial e indica que este está dado por aquellas contrataciones que no se sujetan a los procedimientos precontractuales comunes así como:

- ✓ Los de adquisición de fármacos
- ✓ Los calificados por el Presidente como necesarios para la seguridad interna y externa del Estado
- ✓ Los de comunicación social
- ✓ Los de asesoría y patrocinio en materia jurídica
- ✓ La ejecución de una obra artística literaria o científica
- ✓ La adquisición de repuesto y accesorios
- ✓ Los de transporte de correo internacional y los de transporte interno de correo
- ✓ Los que celebre el Estado con entidades públicas, estas entre sí o aquellas con empresas públicas o aquellas cuyo capital pertenezca por o menos al 50% a entidades de derecho publico

“Hay que entender que la indicada situación excepcional, en la actualidad y de manera apropiada se encuentra limitada por lo dispuesto en el número 1 del Art. 99

el Reglamento General de la LOSNCP en donde se prevé que estas contrataciones se requiere que la máxima autoridad de la entidad contratante o su delegado expida una resolución en la que conste la conveniencia y viabilidad técnica y económica de la contratación es decir que no se debe contratar sobre la base del caso previsto en el número 8 del artículo 2 de la LOSNCP, simplemente porque está permitido o por cualquier otra razón, sino porque se ha demostrado previamente que resulta más conveniente que hacerlo con privados”.⁵

2.3. Comentarios generales sobre la ley orgánica del sistema nacional de contratación pública

La LOSNCP en su estructura formal y normativa ha generado un esquema que tiene algunas nuevas modalidad de contratación, en cuanto tiene que ver a los procedimientos de contratación donde nos presenta innovadora formas de realzar estos procesos para buscar y aplicar aquellos principios tan deseados como es el de trato justo, igualdad, transparencia, publicidad, legalidad etc.

La utilización de las herramientas del portal es sin lugar a dudas un aporte muy significativo para llevar adelante ciertos procesos de contratación, especialmente aquellos normalizados ya que a través del catálogo electrónico las entidades contratantes tendrán un almacén virtual donde pueda realizar sus adquisiciones, lo que preocupa es que los proveedores solo podrán ser escogidos única y exclusivamente por el INCOP.

Otro aspecto que obliga a que las entidades contratantes planifiquen la ejecución de obras bienes y servicios es la obligación de registrarse en el RUP y presentar el PAC hasta el 15 de enero de cada año debidamente aprobado y publicado en el portal COMPRASPUBLICAS, estos temas son de trascendencia histórica pues el

⁵ Guía Didáctica Contratación Pública Dr. Marco Ricaurte Martínez. Maestría en Derecho Administrativo UTPL

Estado y sus instituciones deben sujetarse a una verdadera planificación y que está acorde al Plan Nacional del Desarrollo.

Aspectos positivos de la LOSNCP se destacan entre otros la declaración de principios que en lamentablemente en la realidad poco o nada se cumplen, la interpretación de procedimientos y contratos, la creación de Registro Único de Proveedores, la obligación de Registro en el RUP de entidades contratantes y proveedores, la información en el portal que se convierte en pública y de fácil acceso a la ciudadanía, el establecimiento de responsabilidad por la mala calidad de los estudios, el incluir en una sola ley la ejecución de obras y las consultorías hecho muy importante que se destaca, puesto que anteriormente eran dos tipos de leyes diferentes para estas contrataciones, la utilización de herramientas informáticas, acuerdos de un mundo globalizado que avanzado en la tecnología es indispensable someterse a este tipo de cambios, igualmente cabe destacar que se incorpora en la ley a una persona que será el administrador del contrato aspecto interesante para poder solucionar algunos inconvenientes que se presentan, además el establecimiento de algunas restricciones para la elaboración de contratos complementarios y el pago de excesos en diferencias de cantidades de obra, y algo que está en letra muerta y que no ha sido reglamentado la participación social con procesos de veedurías ciudadanas en los procedimientos de contratación entre algunos aspectos que vale destacar.

No obstante aspectos negativos puede considerarse a la discrecionalidad que se deja a la máxima autoridad en algunos procedimientos, la discriminación de proveedores sigue siendo un tema muy delicado que hay que superarlo, el incumplimiento de los principios que declara la ley, el incumplimiento de los objetivos del sistema, la falta de informes previos de los organismos de control puede resultar muy perjudicial para la máxima autoridad que hoy con la nueva ley tiene toda la responsabilidad.

Cabe destacar algunas ventajas que tiene la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, entre ellas podemos citar las siguientes: la agilidad en los

procesos de contratación por el sistema informático, evita el registro de proveedores en las entidades contratantes, elimina aquellos costos que habían por participar en los procesos, excepto para el oferente adjudicado que cancelará el valor que la entidad establezca por reproducción de pliegos, elimina la garantía de seriedad de la oferta, en la oferta únicamente se debe presentar documentos no entregados para el Registro Único de Proveedores estas entre otras ventajas para la entidad contratante, entre las ventajas para el contratista podemos citar la eliminación de la garantía de buena calidad de materiales y la de fiel cumplimiento del contrato por un monto determinado, se establece el plazo para que la entidad celebre el contrato, la responsabilidad tipificada cuando los estudios han sido mal realizados, hay también una sanción cuando se retarda los pagos, responsabilidad para los funcionarios y empleados en la etapa que intervienen, la posibilidad de recurrir a la solución alternativa de solución de conflictos, la designación de un administrador del contrato y la reducción del plazo para la suscripción de las actas de entrega recepción.

Es preciso indicar que aspectos positivos de la LOSNCP es la inclusión de entidades que deben cumplir con la ley, como las fundaciones y corporaciones que manejan recursos públicos, define los casos de emergencia quedando a discrecionalidad de la máxima autoridad, la existencia de un órgano rector de la contratación Pública, las entidades contratantes deben preparar el PAC, se amplía el ámbito de acción de la ley, la información de todos los procesos se encuentran en la ley, la obligatoriedad que tienen las entidades de utilizar los formatos, pliegos que emita el INCOP, la utilización de la herramientas informáticas, la definición clara y precisa de las inhabilidad generales y especiales, así mismo se establece un tope de incrementos de rubros nuevos, contratos complementarios y por incrementos de cantidad de obra, el contratista podría iniciar un proceso de repetición a quien por acción u omisión considere le hayan ocasionado algún perjuicio

Así mismo hay desventajas en la ley como la exclusión de la fuerzas armadas, policía nacional del cumplimiento de la ley, la declaración de principios no se cumplen sobre todo los relacionados con el trato justo y la equidad, la declaratoria de objetivos como podemos ver en la práctica no se cumplen, los contratos de información del gobierno no se acogen a la ley, el registro en el RUP no es para

todos hay excepciones, la definición de mejor costo para adjudicación de obras, no evita que se adjudique ofertas que puedan resultar económicamente temerarias, la ley faculta mucha discrecionalidad que se contrapone con los objetivos planteados, no existe la participación ciudadana, un contratista puede tener en ejecución cualquier cantidad de contrarios no existe ninguna restricción en la ley y el reglamento.

CAPITULO III

3.- DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y VEEDURÍA SOCIAL

3.1. Concepto, alcances e importancia

No cabe duda que luce muy atractiva la incorporación en la Constitución de normas que permitan y regulen una participación directa de los ciudadanos en el manejo de la cosa pública.

Todas las constituciones nos han señalado cuales son los derechos políticos de los ciudadanos, o si se quiere los derechos de participación, con el paso del tiempo estos derechos se han ido ampliando, ya no se trata de concurrir cada cuatro o dos años a depositar el voto por candidatos mas menos conocidos, el participar en elecciones es un derecho básico, sobre el cual se sustenta la esencia de un sistema democrático, pero el sistema ha previsto muchas otras formas de participación activa, afiliándose a partidos políticos o formándolos, postulándose como candidato, o aceptando nombramientos para funciones públicas.

De esta manera los derechos han ido aumentado, concurrir a consultas populares, alentar iniciativas legislativas, o impulsar las revocatorias de mandato de aquellos funcionarios que no ha cumplido con su trabajo.

Siempre será posible encontrar mecanismos para hacer más efectiva y frecuente esa participación, pero será la fórmula más acertada la que se ha incluido en la constitución la que realmente contribuirá a este proceso de participación ciudadana, pues los ecuatorianos esperamos que sea así, pero en la práctica y a través de las

normativa inferior no se lo demuestra porque se relega a segundo plano este derecho consagrado por la Asamblea Constituyente de Montecristi.

Es necesario dejar en el pasado aquellos modelos excluyentes paternalistas, clientelares y centralistas, y reemplazarlos progresivamente por uno nuevo, caracterizado por la apertura a la participación ciudadana, a su realidad, a los análisis técnicos con carácter integrador, fortaleciendo la verdadera democracia, creando espacios para que la población no solo identifique sus problemas y necesidades sino para plantear soluciones e intervenir en la toma de decisiones, logrando así una nueva cultura y conducta ciudadana.

Conceptualizando la participación ciudadana debo indicar que es el mecanismo democrático de representación que permite a las personas y a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respeto a las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacionales e internacionales que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa o proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.

De allí que el control social es una forma de participación que le permite a todos los ciudadanos tener acceso a la información completa, oportuna y equitativa, promover procesos de análisis, discusión y generación de propuestas sobre el mejoramiento del entorno y establecer mecanismos de control a las autoridades para garantizar una gestión transparente y de cara al ciudadano, esto a través de las veedurías sociales como verdaderos procesos de control a todas las actividades que ejecuta el estado y sus instituciones.

El alcance de la participación ciudadana en un Estado social de derecho y justicia como el nuestro, propicia la búsqueda de una participación ciudadana y comunitaria en los asuntos del Estado y una nueva manera de ejecutar los recursos públicos, de esta forma, el nuevo Estado a través de esta Constitución demanda un nuevo

ciudadano y una nueva comunidad con espacios de concertación y de base colectivo y público que propenden por una adecuada y transparente gestión pública y donde la labor de funcionario público se entienda como servicio a la colectividad.

Considero de trascendental importancia la participación ciudadana en el control del Estado y de sus instituciones porque ello significa lograr la claridad de los procedimientos del gobierno y de la administración pública, es decir la posibilidad de que puedan ser vistas con entera limpidez por la comunidad en sus antecedentes, ejecución y propósitos como medio de asegurar la corrección y honestidad de ellos, significa fundamentalmente que las cosas del poder deben ser limpias y puras, que nada debe permanecer oculto, que debe abolirse de una vez por todas el secreto en el ejercicio del poder y en la administración del Estado, llevar a cabo la labor de una veeduría o participación ciudadana es transparentar la gestión administrativa, la correcta aplicación de los recursos, las forma como estos se asigne, el buen manejo, vigilar calidad, oportunidad y efectividad en la contratación, estas ejercen vigilancia preventiva y posterior emiten recomendaciones para mejorar la eficiencia y la actuación de los funcionarios

3.2. La participación ciudadana y veeduría social en la constitución

Partiendo que la participación ciudadana es una acción colectiva o individual que permite incidir en los procesos, programas, planes, y proyectos que afectan los aspectos económico, político, social y cultural del país. Por tanto, es fundamental que cada sujeto en el ejercicio de su ciudadanía conozca y haga uso pleno de los derechos que confiere una sociedad democrática, participativa y pluralista como la ecuatoriana establecida en la Constitución del 2008.

La Constitución que entró en vigencia en el año 2008 y que es de reciente data contempla en su artículo 1, que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural,

plurinacional y laico, se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.

La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución.

Como se puede apreciar desde el artículo 1 ya nuestra constitución reconoce que el Estado ecuatoriano se ejerce a través de los órganos del poder públicos y de las formas de participación, de tal manera que aquí inicia el derecho fundamental de los ciudadanos de participar directamente en las actuaciones de la administración pública y no solo de la administración pública sino de los diferentes estamentos u organismo privados porque el control es general.

La Constitución vigente en su Art 61 proclama los derechos de participación que tenemos los ecuatorianos y las ecuatorianas y manifiesta que gozamos de los siguientes derechos:

1. Elegir u 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 conferido a las autoridades elección popular+
7. Desempeñar empleos y funciones públicas
8. Conformar partidos y movimientos políticos afiliarse o desafiliarse libremente de ellos

De esta manera es como se establece los derechos de participación sobre todo el de participar en los asuntos de interés público y fiscalizar los actos del poder público que es el objeto del presente trabajo investigativo he aquí los principales cimientos en los que se fortalece la participación ciudadana y las veedurías sociales

El Art 95 constitucional prevé que las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

Aparece lo fundamental de la participación ciudadana en la Constitución la esencia misma en la que todos los ecuatorianos debemos basarnos para emprender en la construcción del poder ciudadano como lo relata la constitución, un poder que vaya a rescatar la transparencia en las actuaciones públicas para lograr el cumplimiento de los principios fundamentales de esta participación como es el de igualdad es decir que todos debemos actuar en igualdad de condiciones sin ningún tipo de discriminación, el de autonomía es decir de valernos por sí mismo el de la deliberación pública que permita a través del debate y la participación activa el tomar decisiones, el control popular como un mecanismo de hacer que brille la honestidad y la transparencia en el manejo de los bienes y recursos públicos.

El asambleísta en forma acertada y correcta insertó en la constitución esta forma de control para que seamos los ciudadanos lo que fiscalicemos los actos del poder público, es así que la constitución manda en su artículo 100 que en todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación que se ejercerán para:

- ✓ Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y ciudadanía
- ✓ Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo

- ✓ Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos
- ✓ Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social
- ✓ Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.

Para ello la norma constitucional nos ofrece una serie de formas de participación como las audiencias públicas, las veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía, en la letra todo una belleza de gamas de participación, en la practica un desencanto cuando vemos que muchas de las veces los ciudadanos no hacemos uso de estos derechos o cuando nos vemos imposibilitados de acceder a ellos ante las serie de trabas y trámites burocráticos que nos lo impiden.

Uno de los más acertados aciertos de esta Constitución, en el sentido literal de la letra, es la conformación del cuarto poder, al crear la función de Transparencia y Control Social, y no podía ser de otra manera ante la galopante y arrasante corrupción que ha minado los cimientos de los diferentes estamentos del Estado, fruto de mañosa prácticas, de leyes condescendientes y frágiles, todo ello nos llevó a niveles preocupantes en todos los ámbitos del que hacer del Estado Ecuatoriano.

Al establecer la carta magna en su artículo 204 que el pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público en el ejercicio de su derecho de participación, surge la necesidad imperiosa de hacer valer este derecho y que todas y todos comencemos a organizarnos para poder poner freno ante tanta injusticia y desesperación, no habrá mejor control que el que haga el ciudadano común, donde no ha llegado la corruptela aun, a través de la participación de la sociedad civil donde esté representada en forma paritaria solo allí veremos resultados encomiables y fructíferos sobre todo en la transparencia de la contratación pública, que es el principal factor donde se genera tanta desconfianza en el mal manejo de los recursos del estado, pues aún se mantienen viejas prácticas para favorecer oscuros intereses.

Esta Función de Transparencia y Control Social está conformada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias.

Como podemos apreciar estos organismos de control ya constaban en la Constitución de 1998 excepto el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, que es nueva en la estructura del aparato del Estado, y este organismo según el art 207 de la Carta fundamental, es que tiene que promover e incentivar el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsara y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público y designar autoridades de control que le corresponda.

En este contexto de democracia participativa que nos regala la constitución es necesario que desde el Estado se promueva el conocimiento sobre las oportunidades de participación ciudadana y se facilite el acceso a la información, de tal manera que el ciudadano cuente con las herramientas suficientes para vincularse con los temas del poder político, estoy convencido de que en la medida en que los ciudadanos se apropien de las herramientas que la Constitución ha dispuesto para ellos, la relación Estado-Ciudadano se fortalecerá y las acciones públicas serán efectivas donde existan ciudadanos activos que exijan cuentas a su gobernantes.

3.3. La participación ciudadana y veeduría social en la ley orgánica del sistema nacional de contratación pública

La Asamblea Nacional de Montecristi recogiendo la propuesta del gobierno concluyó con la aprobación de la LOSNCP, consolidando en un solo cuerpo legal tanto lo que contemplaba la Ley de Contratación Pública, como la Ley de Consultoría y la inclusión de nuevos procedimientos, como: las ferias inclusivas, compra por catálogo electrónico, subasta inversa electrónica, adicionalmente se

considera procesos nuevos como los de ínfima cuantía que consta en el Reglamento, así como la contratación por precio fijo que está en la ley, esta ley fue sancionada por el Presidente de la República y publicada en el Registro Oficial del 4 de agosto del 2008.

Este cuerpo legal sin lugar a dudas tiende a convertirse en el eje articulador de cambios positivos para el país y para la atención de necesidades y requerimientos relegados en el tiempo por los sectores menos favorecidos, y en definitiva para lograr un mejor país de cara al presente y al futuro donde nos espera un escenario de competencia a nivel nacional e internacional, y por lo menos frenar tanta corrupción y desterrar viejas y mañosas prácticas en la adjudicación de contratos de obras, bienes y servicios incluidos los de consultoría que realiza el Estado y sus instituciones.

La Constitución es clara y manda a construir el poder ciudadano en el control de los recursos públicos, para que sea la ciudadana a través de procesos y mecanismos de participación ciudadana y veeduría social, haga la vigilancia de los bienes y recursos del estado para que sean invertidos en forma transparente, equitativa y con trato justo.

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública dispone que para la aplicación de la Ley y de los contratos se observarán los principios de legalidad, trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad y participación nacional, resulta muy interesante y sería muy conveniente que así sea pero lamentablemente estos principios no se cumplen.

El Art. 9 de la LOSNCP establece los objetivos prioritarios del Estado en materia de contratación Pública y uno de los más interesantes, fundamentales y constitucionales es el que está comprendido en el Art 9 numeral 7 que dice que “es objetivo del sistema el de **impulsar la participación social a través de procesos de veeduría ciudadana, de conformidad con el reglamento**”, y esto justamente

me motivó a realizar este trabajo de investigación, porque lo creo muy importante ya que es un objetivo que de cumplirse prácticamente estaremos aboliendo y exterminando aquellos actos de corrupción en el manejo de la contratación pública y la selección de los proveedores del estado a dedo, o dirigiendo los procedimientos contractuales para favorecer a determinados contratistas, sin embargo y soy enfático en manifestar que no existe la declarada participación de las veedurías, puesto que la ley lo deja al reglamento y este último en ninguna de sus normas hace referencia a este interesante tema, y peor aún que se establezca la manera como participen las veedurías.

Ante esto, es imperioso y surge la necesidad de proponer reformas a la ley y al reglamento para que se establezcan mecanismos de participación ciudadana y veeduría social en todos los procesos de contratación pública en todas sus fases ya sean estas precontractual, contractual y pos contractual, con la finalidad de fortalecer los mecanismos de control contra la corrupción en la gestión pública y la contratación estatal, así como propender al cumplimiento de los principios constitucionales y lo establecidos en LOSNCP.

La contraloría social es una tarea cívica delicada, para lo que no basta la buena voluntad y compromiso, sino que además se requiere de una capacitación básica sobre diversos tópicos, especialmente normativos tales como las leyes y reglamentos, de allí que debemos estar conscientes del gran compromiso que debemos asumir para que las cosas salgan bien en pro del beneficio de la patria.

Si bien la LOSNCP en sus objetivos del sistema establece la participación ciudadana en los procesos de contratación, esta misma ley deja al reglamento, pero lamentablemente quienes elaboraron el mismo se olvidaron de esta norma mandatoria que debían considerarla y establecerla en el Reglamento a través de un verdadero procedimiento que implique la inclusión de la sociedad civil en los procesos de la contratación pública, sobre todo en aquellos que tiene que ver a LICITACIÓN, COTIZACIÓN, MENOR CUANTÍA; y, en los procesos de consultoría directa, lista corta y licitación, que es donde más se encuentra arraigada la

corrupción, especialmente en la dirección de contratos y de esta manera haciendo trizas a los principios de igualdad, trato justo, equidad, transparencia tan pregonados en la constitución y en la ley.

3.4. Análisis de la ley orgánica de participación ciudadana

La Asamblea Nacional en cumplimiento a lo establecido en los Arts.61, 95 y 102 de la Constitución que consagran el derecho a la participación ciudadana en los asuntos de interés público, aprobó la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, la misma que se encuentra publicada en el suplemento del Registro Oficial Nro. 175 del 20 de abril del 2010.

El objeto de esta ley es propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación de las ciudadanas y los ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio y de demás formas de organización lícita, de manera protagónica en la toma de decisiones que corresponda, en aras de fortalecer el poder ciudadano.

Tomando en consideración que la ley pretende incentivar la participación y control social para que la sociedad emprenda de su libre iniciativa resolver los problemas e incidir a la gestión se plantea los siguientes objetivos:

1. garantizar la democratización de las relaciones entre la ciudadanía y el Estado en sus diferentes niveles de gobierno, la igualdad de oportunidad, el acceso de la ciudadanía a la información necesaria, el control social y la rendición de cuentas en lo público y lo privado cuando se manejen fondos públicos
2. Establecer formas y procedimientos que conlleven a la ciudadanía hacer uso efectivo de los mecanismos de democracia directa
3. Instituir mecanismos y procedimientos que promuevan la participación igualitaria
4. Fijar criterios generales mediante los cuales la ciudadanía formen parte de las instancias de participación

5. promover la formación de deberes y derechos y una ética de interés por lo público
6. proteger la expresión de más diversas formas de disenso y diferencias entre las personas
7. Respalda las diferentes iniciativas de participación, organización, gestión y control social impulsado autónomamente por la ciudadanía.

Como podemos determinar los objetivos de la ley, no tienen otra cosa que buscar la participación de los ciudadanos y ciudadanas en los diferentes tópicos de la vida del Estado, garantizando para ello el pleno ejercicio de los derechos constitucionales que se hayan establecido, esta ley de participación ciudadana se basa y se rige en principios como el de igualdad, interculturalidad, plurinacionalidad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, paridad de género, responsabilidad, corresponsabilidad, información y transparencia, pluralismo y solidaridad, buscando el ejercicio del derecho que tiene la ciudadanía a los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

Los mecanismos de la democracia directa la ley los conceptúa como aquellos que el ciudadano tiene a derecho a través del sufragio como la iniciativa popular normativa, el referéndum, la consulta popular y la revocatoria de mandato.

La iniciativa popular normativa es el derecho que tenemos los ciudadanos, así como las organizaciones sociales, lícitas para ejercer la facultad de proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante las funciones Legislativas o ante cualquier otra institución u órgano que tenga competencia normativa como son los Concejos Municipales o Concejos Provinciales hoy llamados gobiernos autónomos descentralizados.

La consulta popular es el derecho que tienen los ciudadanos de poder expresarse en las urnas ante el llamado del Presidente de la República, de los gobiernos

autónomos descentralizados o por iniciativa ciudadana sobre temas de carácter general.

La revocatoria de mandato, igualmente es un derecho que tienen la ciudadanía para revocar democráticamente el mandado a las autoridades elección popular, que no hayan cumplido con sus expectativas en el manejo de los bienes públicos o haya cometido actos de corrupción.

Esta ley también prevé el voluntariado y la formación de las organizaciones sociales, como expresión de la soberanía popular que contribuya a la defensa de los derechos individuales y colectivos, la gestión y resolución de problemas y conflictos, al fomento de la solidaridad, la construcción de la democracia y la búsqueda del buen vivir, que tengan real incidencia en las decisiones públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y privadas que manejen recursos públicos.

Siguiendo con el contenido de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, es necesario precisar un aspecto muy interesante que es el de la participación ciudadana en los diferentes niveles de gobierno, así tenemos a nivel nacional los Consejos Nacionales para la Igualdad que tienen ver básicamente con la función ejecutiva, el Consejo Nacional de Planificación que es el que tiene que ver con la formulación aprobación y seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo; y, los Consejos Ciudadanos Sectoriales como instancia sectoriales de dialogo, deliberación y seguimiento de las políticas públicas de carácter nacional, son un mecanismo para la discusión de los lineamientos de las políticas ministeriales.

En el tema de la participación a nivel local la ley contempla una serie de mecanismos como Las asambleas locales esto en cada nivel de gobierno donde la ciudadanía puede organizar una asamblea como espacio para la deliberación publica, e incidir en las políticas públicas, la prestación de los servicios y en general de la gestión de lo público, Los consejos locales de planificación estos encargados

de la formulación de los planes de desarrollo a nivel local en las diferentes instancias de gobierno.

Aspecto importante de participación ciudadana son la formulación de los presupuesto participativos que los diferentes niveles de gobiernos están obligados a realizar, ya que la Constitución establece esta instancia los ciudadanos contribuyen en la toma de decisiones respecto a los presupuestos estatales en reuniones con las autoridades electas y designadas.

Los mecanismos de participación ciudadana que la ley establece encontramos a las siguientes: Las audiencias públicas, instancia habilitada por la autoridad por iniciativa propia o ha pedido de la ciudadanía para atender pronunciamientos o peticiones ciudadanas; Los Cabildos Populares, como instancia de participación cantonal donde se realiza sesiones públicas a convocatoria abierta a toda la ciudadanía con fin de discutir asuntos específicos vinculados esencialmente a la gestión de la municipalidad; De la Silla Vacía, instancia que determina la constitución y tiene que ver a que los gobiernos autónomos descentralizados, en sus sesiones deben admitir la presencia ciudadana a través de un delegado, que participará activamente en la toma de decisiones del órgano colegiado sobre asuntos que tenga interés; las veedurías, los observatorios y los consejos consultivos esto para el control de la gestión pública.

También la reconoce la consulta previa como el derecho que tienen las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afro ecuatoriano y montubio, el derecho colectivo a que se les consulte previamente respecto de la ejecución de planes, programas y proyectos.

He realizado el análisis de lo que constituye la participación ciudadana y de los diferentes mecanismos de participación que tenemos los Ecuatorianos, la otra parte de la Ley es el control social, este control social que está integrado básicamente por lo que son las veedurías ciudadanas, como un modelo de control de la gestión de lo público y de seguimiento de las actividades las autoridades electas y designadas por

la ciudadanía y las organizaciones que realizan al frente de sus instituciones y organismos estas tiene como finalidad el de garantizar que los recursos y los bienes del estado estén siendo bien utilizados que se respeten los derechos de los ciudadanos y de la naturaleza etc.

Otro derecho ciudadano es la rendición de cuentas como la facultad que tenemos de solicitar una vez al año la rendición de cuentas de las instituciones y autoridades públicas o privadas que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público, para que se sometan a la evaluación de la ciudadanía por las acciones u omisiones en el ejercicio de las su gestión y en la administración de los recursos públicos.

El libre acceso a la Información pública que está contemplado en la constitución y su propia ley especial, constituyéndose en un instrumento fundamental para ejercer la participación ciudadana, la rendición de cuentas y el control social. Las instituciones están en la obligación de transparentar su información dando facilidades no simplemente a petición sino de oficio de lo que están haciendo y de toda la documentación que respalde su accionar para que sea la ciudadanía la que juzgue y haga uso de las garantías que la constitución le ha asignado.

3.5 Importancia de establecer mecanismos de participación ciudadana y veeduría social en todos los procesos de contratación en los gobiernos autónomos descentralizados

Los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Provinciales, Las Municipalidades y las Juntas Parroquiales conforman hoy los gobiernos autónomos descentralizados municipales bajo una normativa el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, estos organismos desde la creación de la República misma en lo que corresponde, puestos que las regiones y juntas parroquiales son de reciente data, han venido prestando los servicios básicos a la

comunidad y ejecutando obras de mucha trascendencia para el desarrollo y progreso de su población.

En un gran porcentaje las ciudades, pueblos y comunidades del Ecuador cuentan con los servicios básicos de agua potable, alcantarillado, tratamiento de desechos sólidos, electrificación, vialidad, desarrollo urbano, infraestructura escolar, deportiva, sobre el área urbana, siendo el sector rural donde más se necesita de la obra pública, todos estas obras, bienes y servicios con las que cuenta la población en el Ecuador, han sido ejecutados vía contratación pública o por administración directa.

En las diferentes circunscripciones territoriales del país podemos encontrar importantes organizaciones civiles como Ligas Deportivas Cantonal, Consejo cantonal de la Niñez y Adolescencia, organizaciones de sectores sociales e indígenas, clubes deportivos, comités de padres de familia, asociaciones de mineros artesanales, entre otras, con una incipiente o casi nada participación en los principales organismos como son los gobiernos autónomos descentralizados.

Los gobiernos autónomos descentralizado generalmente en su estructura orgánica funcional, cuenta con los principales departamentos como es el Concejo Municipal, La Alcaldía, Direcciones de Obras Públicas, Planificación, Administrativo, Financiera, Ambiente y Turismo, Avalúos y Catastros, Procuraduría Sindica, Patronato de Amparo Social Municipal, Comisaria, Secretaria General, entre otros, las decisiones en el ámbito de sus competencias las toma en lo que es actos normativos el Concejo, y los actos administrativos el ejecutivo y las direcciones, en su gran mayoría no existe ningún organismo de participación ciudadana, ni se ha establecido ni regulado aun plenamente lo que es la Silla Vacía y otros mecanismos de participación colectiva.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización indica en su Art 302 que los gobiernos autónomos descentralizados municipales conformarán obligatoriamente un sistema cantonal de participación ciudadana.

En anteriores y actuales administraciones, no se ha establecido ningún mecanismo de participación ciudadana en la toma de decisiones de la institución municipal en ninguno de los ámbitos de trabajo, y en lo que tiene que ver a la contratación pública de obras y la adquisición de bienes y servicios incluidos los de consultoría, se ha utilizado más lo que es la contratación en el sistema de ínfimas cuantías, menor cuantía, cotización, catálogo electrónico, subasta inversa electrónica, consultorías directas y lista corta y obras por emergencia en los aspectos generales que manda la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento General, casi con los mismos contratistas y proveedores de bienes y servicios lo que realmente es preocupante.

Sin embargo se ha observado de una u otra manera los procedimientos que determina en la actualidad la LOSNCP, ya que como he enfocado a lo largo de este trabajo investigativo, la participación ciudadana y veeduría social que es uno de los objetivos del Sistema Nacional de Contratación Pública, no se cumple absolutamente nada por cuanto la misma ley dejó a que sea el reglamento el que regule estos procedimientos, sin embargo en el Reglamento tampoco se estableció las normas pertinentes a este tema.

En la gran magnitud de obras, bienes y servicios incluidos los de consultoría que han contratado los gobiernos autónomos descentralizados desde que está vigente la LOSNCP existe mucha discrecionalidad, por lo que es imperativo que se adecuen mecanismos de participación ciudadana y veeduría social sobre todo en la contratación pública de este organismo, donde sea la sociedad civil la que este inmersa en cada uno de estos procesos para lograr transparencia, trato justo, y equidad, en las adjudicaciones.

Si bien la ley busca a través de los objetivos que se haga veeduría social en cada procedimiento contractual este no existe en los gobiernos autónomos descentralizados, estos mecanismos son importantes para transparentar la

contratación, para que se utilicen de una mejor manera los recursos públicos, para que haya una verdadera rendición de cuentas y quienes están al frente de las compras públicas lo hagan ajustados a la ley y al derecho.

Mecanismos de participación en la contratación Pública pondrá freno a la discrecionalidad, al favoritismo y la direccionalidad de la contratación, un sistema de participación ciudadana a nivel cantonal no solamente debe estar enfocada a vigilar o controlar la obra pública, sino que fundamentalmente debe estar involucrada en el inicio mismo de los procedimientos precontractuales y contractuales desde la elaboración de los pliegos debe haber participación ciudadana, para controlar los mismos, para que estos se adecuen a las normas jurídica vigentes en la materia.

Solo la sociedad civil a través de veedurías sociales, a los diferentes procesos, permitirá lograr los tan ansiados principios y objetivos que rigen y que busca el sistema nacional de contratación pública, uno o dos delegados de la sociedad en cada proceso de contratación de acuerdo al ámbito donde va enfocado, permitirá conseguir el tan anhelado poder ciudadano que habla la constitución y la ley en la toma de decisiones de las diferentes autoridades que administran los recursos públicos.

Obviamente la participación ciudadana no debe estar solamente enmarcada en una simple observación de los procesos, sino fundamentalmente también en la toma de decisiones, en una participación más protagónica con el único fin de que los recursos sean utilizados transparentemente y que las obras y servicios sean ejecutados en buenas condiciones para el buen servicio a la colectividad.

Mecanismos de participación ciudadana y veeduría social particularmente en la contratación pública que realizan los gobiernos autónomos descentralizados, se tornan muy interesantes, el involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones es muy importante para frenar actos discrecionales, y que esta participación activa, se constituya en una sana costumbre, en una herramienta útil

para que estos regímenes de gobiernos, sean modelo de gestión transparente en el Ecuador y si podemos hacerlo, articulando estos procesos, motivando a la ciudadanía, invitándolos a ser parte en la toma de estas decisiones, que tengan interés común en resolver los problemas sociales y acabar con tanta corruptela enquistada a través de los siglos en las esferas públicas del Estado Ecuatoriano.

Entablar una relación constante entre los particulares y la administración municipal se constituye en un elemento esencial para evitar los abusos de poder y la parcialización excluyente de los gobernantes,

Mecanismos como la supervisión (supervisor), la intervención (interventor) del poder ciudadano en la toma de decisiones en lo que se refiere a los procesos de contratación pública, debe ser un requisito indispensable, durante y después de cada una de las obras bienes y servicios a ser contratados por los gobiernos descentralizados.

Solo así se construirá un modelo innovador de gestión, que así se haya escapado u omitido del Reglamento General a la LOSNCP, bien lo podemos establecer sustentado en la participación ciudadana integrando a todos los actores y sectores, facilitando el diálogo y la concertación entre los pueblos, mestizo e indígenas, entre hombres y mujeres, entre la juventud y la niñez entre las autoridades y la comunidad con el sano propósito de planificar, ejecutar e intervenir conjuntamente el desarrollo y progreso del país.

Aquel viejo y caduco modelo de gestión caracterizado por ser excluyente, paternalista, clientelar y centralista debe ser necesariamente reemplazado en los términos que manda la constitución actual, donde se caracterice por la apertura a la participación ciudadana, a su realidad multiétnica, a los análisis técnicos con carácter integrador, fortaleciendo la verdadera democracia participativa, creando espacios y mecanismos para que la población no solo identifique sus problemas y

necesidades, sino para plantear soluciones y sobre todo intervenga en la toma de decisiones, logrando así una nueva cultura y conducta ciudadana.

Con este trabajo de investigación quiero aportar para que los gobiernos autónomos descentralizados sean realmente gobiernos locales participativos, descentralizados, productivos, solidarios y transparentes con equidad y justicia.

CAPITULO IV

4.- PROPUESTA JURÍDICA

4.1.- Antecedentes

El Ecuador a través de su historia republicana, ha tenido una serie de cuestionamientos, sobre todo en los recursos que invierte el estado en la ejecución de bienes y servicios, a través de la contratación pública que siempre ha sido el espacio donde se han originado grandes negociados a favor de los gobernantes, cometiendo abusos y actos de corrupción reprochables.

Las normas evolucionan, y algo se ha hecho para frenar tanta corruptela pero aun no es suficiente, se siguen escurriendo actos deleznable que merecen ser corregidos, a ello va dirigido este trabajo de investigación que busca a través de la participación ciudadana y veedurías sociales frenar este tipo de actuaciones que van en desmedro de los recursos del estado, estoy seguro y convencido que a través del poder ciudadano se logrará interesantes logros que mengüen tanta barbarie que se dan en las instituciones públicas.

Los recursos que se lleva la corrupción son alarmantes y superan fácilmente un cuarto del presupuesto general de estado de cada ejercicio económico, con la aprobación de la Ley Orgánica de Sistema Nacional de Contratación Pública se pretende utilizar los últimos avances de la tecnología a través de la informática, pero ello no es suficiente, además la Ley Orgánica de Participación Ciudadana también en su macro objetivo quiere que se la ciudadanía la que ejerza el poder ciudadano y corrija una serie de situaciones anómalas, pero lamentablemente no se precisa en forma clara y concisa la forma de cómo hacerlo y hacer efectivo este derecho constitucional.

Solo con la inclusión de nuevas normas nos permitirán llenar estos vacíos, y esta deben reformar el principal instrumento de procedimiento en la contratación Pública como es el Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Publica, para incluir reglas claras sobre la participación ciudadana y la formación de veedurías sociales en cada uno de los procesos de contratación que realizan las instituciones del estado, donde el ciudadano tenga poder de decisión y asuma el rol protagónico en la defensa de los recursos de todos los Ecuatorianos.

4.2. Objetivos

El objetivo principal y fundamental de este trabajo de investigación es el de aportar con una propuesta jurídica viable, clara que permita más allá del simple sentido literal de la norma, el de precisar un articulado en el Reglamento General de la LOSNCOP, que norme la participación ciudadana en cada uno de los procesos de contratación de obras, bienes y servicios incluidos los de consultoría que realicen las instituciones públicas, con el propósito de cumplir con uno de los objetivos del sistema nacional de contratación pública como es el de impulsar la participación social a través de procesos de veeduría ciudadana que se desarrollen a nivel nacional.

Además aportar con un proyecto de ordenanza innovador para que sea aplicado en los Gobiernos Autónomos Descentralizados especialmente municipales, donde se asegure la participación de sus ciudadanos en cada uno de los procesos de contratación que realiza este organismo, con poder de decisión, desde la etapa precontractual, contractual y post contractual, para evitar y controlar la discrecionalidad, el favoritismo en la adjudicación de los contratos.

Sin lugar a dudas es una nueva forma de rendición de cuentas y hacer pleno el ejercicio del control social ciudadano, para fortalecer la transparencia, el trato justo,

la igualdad y la equidad en todas las formas de decisión que toman este organismo, de tal manera que la ciudadana se sienta segura y confiada de que sus recursos son bien invertidos y sobre todo con honestidad plena.

La propuesta jurídica que realizo, engloba precisamente estos aspectos, el de generar una cultura participativa del ciudadano común, el de invitarlo a que se involucre en el control a sus recursos y sea parte decisiva del poder ciudadano que garantiza la constitución, para exterminar aquel mal enquistado y que tanto daño ha provocado al erario nacional.

Esta propuesta jurídica la detallo a continuación:

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR

DECRETO NRO.....

Rafael Correa Delgado

**PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA
REPÚBLICA**

Considerando:

Que mediante Decreto Ejecutivo No. 1700 de 30 de abril de 2009, se expidió el Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 588 de 12 de mayo del 2009;

Que luego de dos años de vigencia del Sistema Nacional de Contratación Pública, y una vez realizado un proceso de evaluación a los procedimientos, es necesario

potenciar la transparencia en las decisiones que se tomen por parte de las autoridades de las entidades contratantes;

Que la ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en su Artículo 9 numeral 7 determina que son objetivos prioritarios del Estado, en materia de contratación pública el de impulsar la participación social a través de procesos de veeduría ciudadana que se desarrollen a nivel nacional.

Que, con la expedición de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, se crea un marco para el ejercicio de los derechos de participación de las ciudadanas y los ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio y demás formas de organización lícitas, de manera protagónica, en la toma de decisiones que corresponda, la organización colectiva autónoma y la vigencia de las formas de gestión pública con el concurso de la ciudadanía; instituir instancias, mecanismos, instrumentos y procedimientos de deliberación pública entre el Estado, en sus diferentes niveles de gobierno y la sociedad, para el seguimiento de las políticas públicas y la prestación de servicios públicos, fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión, y sentar las bases para el funcionamiento de la democracia participativa, así como, de las iniciativas de rendición de cuentas y control social; y,

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el número 13 del artículo 147 de la Constitución de la República,

Decreta:

EXPEDIR LAS SIGUIENTES REFORMAS AL REGLAMENTO GENERAL DE LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA.

Artículo 1.- En el Título III DE LOS PROCEDIMIENTOS, CAPITULO I, luego de la Sección V agréguese una nueva sección

SECCIÓN VI

DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN

Artículo 33A De conformidad a lo preceptuado en el Art 9 numeral 7 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en todo proceso de contratación para la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios, incluidos los de consultoría que realicen las instituciones contempladas en el Artículo 1 de la Ley, previamente y desde el inicio de todo procedimiento contarán obligatoriamente con un representante ciudadano, que haya sido designado como representante de la sociedad civil en cualquiera de las formas de participación ciudadana que se haya establecido en la normatividad interna de cada entidad.

Artículo 33B El representante ciudadano participará con poder de decisión, en todos los procedimientos de contratación que realicen las instituciones públicas y vigilará del cumplimiento estricto de la ley y de los pliegos que se hayan elaborado para el efecto. Tendrá la obligación de denunciar a las autoridades competentes cualquier acto que sea contrario a la ley, a este reglamento y a las resoluciones que emita el INCOP, y estará sujeto a la rendición de cuentas a la ciudadanía.

Artículo. 33C En los gobiernos autónomos descentralizados, se respetará cualquier mecanismo que hayan adoptado en el sistema de participación ciudadana, con respecto al representante o representantes que intervendrán con poder de decisión en los procesos de contratación para hacer efectivo el control social, de no haberse previsto esto, se observará y cumplirá lo dispuesto en este reglamento.

Artículo. 33D Las instituciones y organismos establecidos en el Art 1 de la Ley, están obligadas a la conformación de veedurías ciudadanas, que se podrán realizar, antes, durante y después de todo proceso para la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios, incluidos los de consultoría, quienes emitirán un informe detallado de cómo se ha llevado el proceso de contratación, el mismo que será publicado en el portal www.compraspublicas.gob.ec y remitido al INCOP, de existir anomalías y falta de observación a las disposiciones de la Ley y este reglamento, el INCOP remitirá a la Contraloría General del Estado para que determine las responsabilidades civiles, administrativas y penales a que hubiere lugar.

Artículo 33F.- La inobservancia e incumplimiento de estas disposiciones, traerán como consigo la nulidad absoluta de los procesos de contratación, y el establecimiento de responsabilidades administrativas, civiles y penales correspondientes a quienes hayan participado en los mismos.

Artículo Final.- El presente decreto entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Dado en el Palacio Nacional, en San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, el día de hoy

f.) Rafael Correa Delgado, Presidente Constitucional de la República.

EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN

.....

C O N S I D E R A N D O

Que, el artículo 95 de la Constitución señala sobre los Principios de la Participación; Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder

ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

Que, el artículo 96 de la Constitución reconoce todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos. Las organizaciones podrán articularse en diferentes niveles para fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; deberán garantizar la democracia interna, la alternabilidad de sus dirigentes y la rendición de cuentas.

Que, el artículo 100 de la Constitución señala sobre la Participación en los diferentes niveles de gobierno, se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para:

1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía.
2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo.
3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos.
4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.
5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.

Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía.

Que, el artículo 29 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) determina las funciones de los gobiernos autónomos

descentralizados.- El ejercicio de cada gobierno autónomo descentralizado se realizará a través de tres funciones integradas:

- a) De legislación, normatividad y fiscalización;
- b) De ejecución y administración; y,
- c) De Participación Ciudadana y Control Social.

Que, en el artículo 304 del COOTAD determina que los gobiernos autónomos descentralizados conformarán un sistema de Participación Ciudadana y Control Social, que se regulará por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno, tendrá una estructura y denominación propias.

Que la Ley Orgánica de Participación Ciudadana en sus artículos 56, 60, 64, 65, y 66 determina la obligación de articular instancias de participación ciudadana en los diferentes niveles de gobierno, para la elaboración de planes, programas, proyectos, presupuestos

En uso de la facultad legislativa prevista en el artículo 240 de la Constitución de la República, artículo 7 y artículo 57 literal a) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, expide la siguiente:

ORDENANZA PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, y CONTROL SOCIAL DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTON

TÍTULO I

PRINCIPIOS GENERALES

CAPITULO I

ÁMBITO Y PRINCIPIOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL

Art. 1.- Ámbito.- La presente Ordenanza regula la organización, conformación y funcionamiento del Sistema de Participación Ciudadana, Control Social del cantón, que se regirá por los principios de la democracia directa, equidad de género y generacional, interculturalidad, pluralidad, alternabilidad de sus dirigentes y rendición de cuentas periódicas.

Art. 2.- Principios.- La Participación Ciudadana y Control Social se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad, tendrá como objetivo fundamental el fortalecimiento de la gestión pública de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano.

El Sistema de Participación Ciudadana y Control Social permitirá fortalecer la democracia local con la aplicación de mecanismos de transparencia, rendición de cuentas, y control social de la gestión de los asuntos públicos para la toma de decisiones por parte del Estado.

Se reconoce a la “Transparencia y al Control Social” como nueva función del Estado, procedimientos, instancias y mecanismos de participación protagónica, control social en la planificación y gestión pública, estructurando “Sistemas” de Participación Ciudadana y Control Social en los diferentes niveles de gobierno.

Art. 3.- El Sistema de Participación Ciudadana tendrá varias instancias de participación reconocidas legalmente, tales como: El Consejo de Participación Ciudadana del cantón....., los consejos barriales de la cabecera cantonal; las comunidades y caseríos del cantón; las asambleas parroquiales; las veedurías, observatorios y consejos consultivos legalmente constituidos; y, los grupos de atención prioritaria. Además se reconoce todo tipo de participación ciudadana de manera individual y colectiva, conforme lo determinado en la Constitución y la ley.

TÍTULO II

DEL SISTEMA CANTONAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL

CAPITULO I

OBJETO Y FINES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL

Art. 4.- Objeto.- La presente ordenanza tiene por objeto constituir, organizar y normar el funcionamiento del Sistema cantonal de Participación Ciudadana y Control Social en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón....., que permitirá articular las acciones con el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y el Sistema Nacional de Participación Ciudadana y Control Social.

El Sistema de Participación Ciudadana es el conjunto de componentes, instancias, mecanismos, procesos y normativas, que facilitan el ejercicio de una participación protagónica en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, la inversión y gestión pública en general

Art. 5.- Fines del Sistema de Participación Ciudadana y Control Social y Control Social Cantonal.- En concordancia con el artículo 304 del COOTAD, el sistema de Participación Ciudadana y Control Social se constituye para:

- a) Elaborar planes y políticas locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía;
- b) Mejorar la calidad de inversión pública y definir agendas de desarrollo;
- c) Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos autónomos descentralizados;
- d) Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social;
- e) Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.

- f) Deliberar sobre las prioridades de desarrollo en sus respectivas circunscripciones; así como, conocer y definir los objetivos de desarrollo territorial, líneas de acción y metas;
- g) Participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial; y, en general, en la definición de propuestas de inversión pública;
- h) Participar en la definición de políticas públicas;
- i) Generar las condiciones y mecanismos de coordinación para el tratamiento de temas específicos que se relacionen con los objetivos del desarrollo territorial, a través de grupos de interés sectoriales o sociales que fueren necesarios para la formulación y gestión del plan, quienes se reunirán tantas veces como sea necesario. Los grupos de interés conformados prepararán insumos debidamente documentados que servirán para la formulación del plan;
- j) Fortalecer la democracia local con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social;
- k) Promover la participación e involucramiento de la ciudadanía en las decisiones que tienen que ver con el desarrollo de los niveles territoriales; y,
- l) Impulsar mecanismos de formación ciudadana para la ciudadanía activa.

CAPITULO II

CONFORMACIÓN

Art. 6.- Conformación del Sistema de Participación Ciudadana y Control Social;

En concordancia con el artículo 304 del COOTAD, el sistema de Participación Ciudadana y Control Social estará integrado por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad de su ámbito territorial.

Por las autoridades electas

1. Alcaldes
2. Concejales Municipales
3. Presidentes de Juntas Parroquiales

Por La autoridades del Régimen Dependiente

1. Jefe Político
2. Director del Área de salud
3. Un representante de la Zona de Educación

Por la Sociedad

1. Un representante femenino y un representante masculino por cada uno de los barrios urbanos y rurales, debidamente registrados en la secretaria del concejo.
2. Un representante de los grupos vulnerables
3. Un representante femenino y un representante masculino de los comités de padres de familia
4. Un representante del transporte organizado
5. Un representante de los clubes deportivos
6. Un representante de la juventud, delegado de los gobiernos estudiantiles, femeninos y masculinos.
7. Una representante femenina y un representante masculino de Liga Deportiva Cantonal.
8. Un representante masculino y una representante femenina de cada organización profesional, gremial, de género, generacional o social con jurisdicción cantonal, previamente inscrita en la Secretaría General del Concejo Municipal; y las ciudadanas y ciudadanos que individualmente tengan interés en participar en la gestión.

Art.7.- Los miembros de la sociedad serán elegidos democráticamente por medio de asambleas ciudadanas locales, para la cual el Sr. Alcalde o Alcaldesa los convocará por única vez para su conformación.

Art. 8.- Las delegaciones que se emitan por parte de las autoridades electas, deberán ser obligatoriamente con poder de decisión, para la toma de decisiones en el ámbito cantonal.

Art. 9.- Los representantes de las autoridades electas y del régimen dependiente durarán en sus funciones mientras no fueren legalmente reemplazados.

Los representantes de la sociedad durarán en sus funciones dos años y mientras no fueren reemplazados legalmente, pudiendo ser reelegidos por una sola vez.

TÍTULO II

DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

CAPÍTULO I

ASAMBLEA DE UNIDAD CANTONAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Art.- 10.- Creación de la Asamblea de Unidad Cantonal de Participación Ciudadana y Control Social.- Créase la Asamblea de Unidad Cantonal de Participación Ciudadana y Control Social del Cantón..... como máxima instancia de decisión del Sistema de Participación Ciudadana y Control Social, con sede en la cabecera cantonal. Podrá reunirse en cualquier parte de la circunscripción territorial del cantón, definido en la convocatoria, que se la realizará de manera pública.

Art. 11.- De las Sesiones.- La Asamblea de Unidad Cantonal de Participación Ciudadana y Control Social y Control Social sesionará ordinariamente una vez por cuatrimestre, y extraordinariamente por convocatoria de su presidente o a pedido de la tercera parte de sus integrantes, cuando existan asuntos de importancia cantonal sobre los que se deba pronunciar. Actuará como secretario o secretaria, el funcionario municipal designado por el Alcalde, quien tendrá la responsabilidad de formular las actas y llevar un archivo ordenado de las decisiones y acciones de la Asamblea Cantonal de Participación Ciudadana y Control Social.

Art.- 12.- Del Quórum.- El quórum para que se reúna la Asamblea Cantonal de Participación Ciudadana y Control Social, será de la mitad más uno de sus integrantes legal y debidamente acreditados. Las decisiones se adoptarán por consenso, de no ser posible se requerirá el voto conforme de mayoría simple.

Art. 13.- En caso de registrarse empate en la votación, el voto del Presidente será dirimente.

Art. 14.- Son requisitos para ser miembros de la sociedad en el Sistema de Participación Ciudadana del cantón..... así como representantes de las instancias de participación ciudadana, los siguientes:

- a) Ser ecuatoriana o ecuatoriano;
- b) Estar en goce de los derechos de participación;
- c) Tener domicilio y residencia en el cantón

Art. 15.- De la elección de sus miembros.- Los funcionarios públicos de elección popular o de designación de las entidades dependientes, integrarán el Consejo de Participación Ciudadana mientras ejerzan sus cargos.

Los representantes ciudadanos serán elegidos en asamblea general de la respectiva organización, lo cual será acreditado con la copia certificada de la correspondiente acta; cuando corresponda designar de entre varias organizaciones, serán elegidos en una asamblea conjunta entre sí, previa invitación del Alcalde o Alcaldesa, cuya dirección estará a cargo de uno de los dirigentes elegido por mayoría de votos. Los/as representantes principales y suplentes, de las instituciones jurídicas de derecho privado y de las organizaciones gremiales, culturales y otras, así como de los barrios, serán designados para un período fijo de dos años y podrán ser reelegidos por una sola vez; cesarán automáticamente en la fecha que culmine su período, salvo que acrediten haber sido reelegidos. El respectivo suplente será llamado hasta que la organización designe a su representante, pero en ningún caso excederá de tres meses, si en ese lapso la organización no acredita representación, será excluida de la Asamblea Cantonal de Participación Ciudadana hasta que acredite su representación democrática. No podrán ser elegidos como representantes ciudadanos, quienes sean dirigentes de organizaciones políticas o hubieren participado como candidatos a Alcaldes o concejales principales del Cantón, en las últimas elecciones.

Art. 16.- Están prohibidos de ser miembros de la sociedad en el Sistema de Participación Ciudadana del cantón..... , así como representantes de las instancias de participación ciudadana, las siguientes personas naturales:

- a. Quienes se hallaren en interdicción judicial, mientras esta subsista, salvo el caso de insolvencia o quiebra que no haya sido declarada fraudulenta;
- b. Quienes hayan recibido sentencia ejecutoriada que condene a pena privativa de libertad, mientras ésta subsista;
- c. Quienes mantengan contrato con Entidades Públicas cantonales y parroquiales, como persona natural, socio, representante o apoderado de personas jurídicas, siempre que el contrato se haya celebrado para la ejecución de obra pública, prestación de servicio público o explotación de recursos naturales;
- d. Quienes no hayan cumplido las medidas de rehabilitación resueltas por autoridad competente, en caso de haber sido sancionado por violencia intrafamiliar o de género;
- e. Quienes hayan ejercido autoridad ejecutiva en gobiernos de facto;
- f. Quienes hayan sido sentenciados por delitos de lesa humanidad y crímenes de odio;
- g. Quienes tengan obligaciones pendientes con el Servicio de Rentas Internas y con el municipio del cantón.....;
- h. Quienes en los dos últimos años hayan sido o sean directivo/as de partidos políticos o movimientos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral y/o hayan desempeñado una dignidad de elección popular en el mismo lapso;
- i. Quienes sean Juezas o Jueces de la Función Judicial, miembros del Tribunal Contencioso Electoral, del Consejo Nacional Electoral, Secretarios, Ministros de Estado, en fin servidores públicos; salvo que hayan renunciado a sus funciones seis meses antes de su designación;
- j. Quienes sean miembros de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional en servicio activo;
- k. Quienes adeuden pensiones alimenticias debidamente certificadas por la autoridad judicial competente;

- l. Quienes sean cónyuges, tengan unión de hecho o sean parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad con los miembros de los Gobiernos Autónomos Descentralizados cantonales y parroquiales; y,
- m. Los demás que determine la Constitución y las leyes.

Art. 17.- De la Participación de los Funcionarios y Técnicos Municipales.- Los Directores, Procurador Síndico, Asesores y más funcionarios municipales participarán en la asamblea Cantonal; y en los Consejos Parroquiales de Participación Ciudadana y Control Social y en las mesas de concertación a fin de orientar el análisis y discusión en forma técnica o jurídica, para dar informes o explicar lo que las ciudadanas y ciudadanos requieran, participarán con voz pero sin voto.

Art. 18.- Comisiones.- Con el propósito de estudiar, verificar, evaluar, realizar seguimiento o emitir informes técnicos, la Asamblea de Unidad Cantonal de Participación Ciudadana y Control Social podrá designar comisiones permanentes o especiales conformadas por máximo cinco integrantes que incluirá un representante del Gobierno Municipal.

Art. 19.- Deberes de los Integrantes de la Asamblea de Unidad Cantonal.- Los integrantes de la Asamblea Cantonal de Participación Ciudadana y Control Social tendrán el deber de representar los intereses generales de la comunidad local, sin politizar su accionar e informar a sus representados en reuniones institucionales o asambleas generales, sobre las decisiones de la Asamblea Cantonal de Participación Ciudadana y Control Social y de sus órganos, y consultarán sobre sus futuras intervenciones.

Las decisiones adoptadas democráticamente por la mayoría de sus integrantes serán respetadas y acatadas por todos los integrantes aunque no las hubieren compartido.

Art. 20.- Funciones de la Asamblea Cantonal.- Además de las funciones establecidas en el artículo 60 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, 304 en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y

Descentralización y en el Código Orgánico de Planificación y Presupuesto, la Asamblea Cantonal, tendrá las siguientes funciones:

- a. Una vez instalada la Asamblea por parte del Alcalde, se procederá a elegir un presidente o presidenta que provendrá de las organizaciones de la sociedad civil, y dos vicepresidentes: uno masculino y una femenina; cuando esté presidida por un hombre, la primera vicepresidenta será mujer y el segundo vicepresidente será una mujer y viceversa. El primer vicepresidente o vicepresidenta provendrá de la representación institucional, excepto el alcalde o alcaldesa.
- b. Ser el espacio de consulta y definición de políticas públicas cantonales; planes y programas cantonales; de control social y rendición de cuentas públicas; de consulta sobre propuestas normativas cantonales y de la proforma presupuestaria.
- c. Elegir a los integrantes del Consejo Cantonal de Planificación y del Consejo Cantonal Salud, niñez, adolescencia, y el Consejo de Desarrollo y Gestión que representen a la sociedad civil.

Capítulo II

PLANIFICACIÓN Y DEFINICIÓN DE POLÍTICAS

Art.- 21.- De las Observaciones y Recomendaciones sobre los Planes y Políticas.-

Previa a la aprobación del Consejo Municipal, la Asamblea cantonal conocerá los planes de desarrollo cantonal, los índices de medición de resultados esperados, sus modificaciones y los resultados de la evaluación; así como las políticas públicas a ser ejecutadas en el territorio cantonal, respecto de los cuales formulará las observaciones y recomendaciones que estime convenientes, cuidará que se incorporen los enfoques de género, étnico-culturales, generacionales, de discapacidad y movilidad; en la definición de las acciones públicas se incorporarán dichos enfoques para conseguir la reducción de brechas socio-económicas y la

garantía de derechos; y cuidará además, que guarden concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo.

Las observaciones y recomendaciones serán aprobadas por la mayoría de los miembros concurrentes. El concejo municipal tendrá el deber de acoger las observaciones y recomendaciones; para negarlas deberá sustentar las razones legales o técnicas que motiven tal decisión, en cualquier caso informará al pleno de la Asamblea.

Los planes, proyectos y políticas públicas locales así aprobadas por el Consejo Cantonal, serán de obligatorio cumplimiento para las instituciones gubernamentales, y organismos nacionales e internacionales.

CAPITULO III

PRIORIZACIÓN DE LAS INVERSIONES MUNICIPALES

Art. 22.- De la Evaluación de Resultados.- A inicios del tercer trimestre de cada año, se reunirá la Asamblea de Unidad Cantonal a fin de conocer un informe detallado sobre los impactos generados por las inversiones públicas tanto en la ejecución de obras como en la prestación de servicios públicos y sociales, que resulten del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial; y evaluará el cumplimiento de los resultados esperados o proyectados.

Art.- 23.- Definición del Orden de Prioridades de Inversión.- En la misma reunión, la Asamblea de Unidad Cantonal definirá el orden de prioridades de la inversión pública en el cantón, considerando las competencias exclusivas, concurrentes y adicionales definidas por la Constitución y la Ley,

Art. 24.- Criterios de Priorización.- Las prioridades de la inversión pública cantonal se definirán con base en los siguientes criterios básicos:

- a) Índice de cobertura y calidad de los servicios públicos esenciales como agua potable, alcantarillado, recolección y procesamiento de desechos sólidos, así como los de servicios y sectores como: educación, salud, patrimonio, entre otras competencias exclusivas y concurrentes.

- b) Obras de arrastre
- c) Inversión pública y de financiamiento interno y externo.
- d) Posibilidades de generación de empleo productivo
- e) Promoción del buen vivir

TÍTULO III

DEL CONTROL SOCIAL Y RENDICIÓN DE CUENTAS

CAPÍTULO I

CONTROL SOCIAL

Art. 25.-Definición.- Entiéndase por control social al derecho que emana del principio de democracia participativa, mediante el cual la sociedad civil de forma sistemática, objetiva y voluntaria, se organiza con el fin de vigilar la gestión pública.

El control social se ejerce cuando los ciudadanos vigilan el ejercicio del poder local en los espacios de evaluación participativa.

Los ciudadanos accederán a la información en forma oportuna y veraz que les permita fundadamente demandar el cumplimiento de las leyes, reglamentos, ordenanzas, planes, programas y proyectos de beneficio público, a objeto de mejorar las condiciones y calidad de vida de la población del cantón, haciendo uso eficiente y transparente de los recursos económicos, humanos y materiales.

Art. 26.- De la Información Pública.- Se considera información pública a todos los datos o documentos referentes a los actos decisorios del Concejo, del Alcalde y de los funcionarios municipales:

1. Ordenanzas, Acuerdos y Resoluciones del Concejo aprobados y en trámite;
2. Actas, resúmenes o resoluciones del Concejo y de los actos administrativos del Alcalde, directores y funcionarios que benefician o afectan al interés general de la sociedad local;
3. Los montos de los ingresos mensuales por transferencia de asignaciones o recaudaciones tributarias, no tributarias y otras;

4. Sobre el destino, forma y resultados del manejo de recursos económicos y materiales;
5. Planes, programas y proyectos municipales en ejecución y futuros;
6. Información completa y detallada sobre los procesos precontractuales, contractuales y de adjudicación en las contrataciones de obras, bienes y o servicios celebrados con personas naturales o jurídicas y su grado de cumplimiento;
7. Intervención con poder de decisión en todos los procesos de contratación publicas incluidos los de consultoría, y vigilar para que los mismos se ajusten a la normatividad existente
8. Los registros de contratistas calificados y los requisitos para su inscripción;
9. La información presupuestaria, financiera y contable;
10. Texto íntegro de contratos colectivos, cartas de intención y convenios;
11. Detalle de los contratos de crédito con determinación de la fuente de ingresos con que se pagarán;
12. La nómina de funcionarios, empleados y trabajadores permanentes y ocasionales, el nivel de formación y sus ingresos totales mensualizados;
13. Las evaluaciones de gestión, producidas por asambleas, comités o instituciones;
14. Las demás, establecidas en la ley o resueltas por el concejo.

Ningún funcionario municipal podrá negar a los ciudadanos el acceso a la documentación que se halle en su poder en razón de sus funciones a su cargo o de archivos que se hallen en su custodia.

El acceso a la información pública será totalmente gratuito

No procede el acceso a la información pública personal que se deriva de sus derechos personalísimos y fundamentales establecidos en los artículos 23 y 24 de la Constitución Política de la República.

Las instancias públicas adoptarán las medidas para promover y garantizar la producción, sistematización y difusión de información veraz que dé cuenta de la gestión de los servidores públicos.

La Municipalidad respeta y garantiza el derecho ciudadano a vigilar y fiscalizar los actos de la administración del gobierno local.

Art. 27.- De la solicitud de información.- Toda persona natural o jurídica tiene derecho a solicitar y recibir información veraz, completa y oportuna. Cuando la información sea solicitada por quienes formen parte de los espacios de participación ciudadana del Cantón..., inherentes a la administración municipal, los costos serán asumidos por la municipalidad.

Art. 28.- Requisitos.- La solicitud será dirigida al alcalde y contendrá los siguientes datos:

1. Identificación del peticionario,
2. Precisión de los datos o información motivo de la solicitud,
3. Determinación del lugar de recepción de la información,
4. Firma y rúbrica del solicitante

Art. 29.- Entrega de información.- El alcalde o su delegado dispondrá inmediatamente al funcionario a cuyo cargo se encuentre la información requerida para que por Secretaría General sea entregada en el plazo de diez días contados desde la fecha de presentación de la solicitud, que podrá prorrogarse por cinco días más, por causas debidamente justificadas e informadas al peticionario. Si la municipalidad no dispusiera de la información solicitada o estuviese dentro de las excepciones se informará en forma motivada al solicitante; o, si estuviere disponible al público por cualquier medio, se le hará saber la fuente, el lugar y la forma en que puede tener acceso a dicha información.

Art. 30.- Falta de contestación.- La denegación de acceso a la información o la falta de contestación a la solicitud, en el plazo previsto, dará lugar a los recursos administrativos, judiciales y constitucionales y a la imposición a los funcionarios de las sanciones previstas en la ley de Transparencia y Acceso a la Información.

Art. 31.- Son objetivos del control social:

1. Estimular la organización social y fortalecer el poder ciudadano.

2. Concertar instrumentos de control ciudadano sobre las políticas, presupuestos, planes, programas y proyectos municipales.
3. Promover una cultura democrática de participación social y el ejercicio de la ciudadanía responsable y apoyar a las organizaciones e instituciones en los procesos participativos de toma de decisiones públicas y del ejercicio del control social.
4. Generar un sistema de comunicación y de información dirigida a la sociedad civil.

CAPÍTULO II

MECANISMOS DE CONTROL SOCIAL

Art. 32.- A efectos de garantizar el ejercicio del control social, se define como mecanismos de control social: el comité de contraloría social, los observatorios, los comités de vigilancia, las defensorías comunitarias.

EL COMITÉ DE CONTRALORÍA SOCIAL DE...

Art. 33.- El Comité de Control Social de..... (Cantón) se organiza para realizar actividades de vigilancia y control social, coadyuvar a la eficiencia y transparencia de la gestión pública y prevenir y combatir la corrupción en el cantón....

No necesita de autorización alguna, y podría intervenir en cualquier momento con poder de decisión en el control antes, durante o después de todos los procesos de contratación de obras, bienes y servicios incluidos los de consultoría que realiza la Municipalidad de....

Art. 34.- Del Procedimiento.- El Comité de Contraloría Social o veedurías son de carácter temporal y se regirán por la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, su reglamento general y ésta ordenanza. Sus integrantes son un grupo de personas naturales constituidos por la Asamblea de Unidad Cantonal, garantizando la pluralidad en su representación, la Asamblea entregará a los miembros del Comité sus respectivos nombramientos y credenciales para su identificación y ejercicio de sus atribuciones y

Art 35.- De los objetivos del Comité de Contraloría Social.- Son objetivos:

1. Fortalecer los mecanismos de vigilancia y control de la contratación pública para la promoción de una buena gestión, prevención y combate a la corrupción
2. Fortalecer los procesos de participación ciudadana en el seguimiento y control de los proyectos, obras y servicios públicos
3. Coadyuvar al manejo transparente, honesto y eficiente de los recursos públicos
4. Velar por los interés de la comunidad como beneficiarios de la acción pública
5. Promover el liderazgo y participación ciudadana en la defensa del bien común

Art. 36.- Difusión de Resultados.- El, los, la o las veedoras ciudadanas en forma previa a difundir los resultados de la contraloría pondrán en conocimiento de las autoridades respectivas sus resultados preliminares a fin de que aporten documentos aclaratorios o efectúen observaciones fundadas que contribuyan a aclarar sus puntos de vista a fin de que los criterios de la veeduría no afecten el derecho a la honra y a la dignidad o contengan afirmaciones falsas.

OBSERVATORIOS CIUDADANOS

CAPITULO III

RENDICIÓN DE CUENTAS

Art. 37.- De la Responsabilidad.- Los dignatarios y servidores/as públicos del cantón asumen plena responsabilidad por sus acciones u omisiones, debiendo rendir cuentas ante la sociedad civil por la forma de su desempeño y los resultados razonables de su gestión en términos de eficacia, eficiencia y economía; por la administración correcta y transparente de los asuntos de su cargo; así como sobre los temas determinados en el artículo 10 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; conforme a las disposiciones contenidas desde el artículo 88 al 95 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y esta ordenanza.

Art. 38.- Acción Pública para Presentar Denuncias.- Cualquier ciudadano podrá presentar denuncias de actos de corrupción siempre que lo haga por escrito, se

identifique con nombres y apellidos completos y señale dirección o domicilio; el denunciante, será parte del proceso investigativo con derecho de acceso al expediente.

Las denuncias recibidas pasarán a conocimiento del Alcalde o autoridad respectiva para el trámite correspondiente, de cuyo resultado obligatoriamente será notificado el ciudadano denunciante y la Comisión de Vigilancia.

De existir mérito se remitirá a la Delegación Provincial de la Contraloría General del Estado o a la Delegación Distrital del Ministerio Público para la investigación y sanción si hubiere lugar.

Art. 39.- De la convocatoria a Asamblea.- Durante el primer cuatrimestre de cada año, y antes de finalizar el período de gestión, obligatoriamente el Concejo Municipal convocará a la Asamblea de Unidad Cantonal de Participación Ciudadana a objeto de presentar por intermedio del Alcalde la información sobre el destino, forma y resultados del manejo de recursos, el estado de avance de los planes, programas y proyectos previstos en el plan operativo anual, así como la evaluación presupuestaria, y el estado de cómo se llevó acabo cada uno de los procesos de contratación. Pondrá a disponibilidad de los miembros de la asamblea, los documentos que sustenten la información y faciliten su verificación.

Art. 40.- Del Comité de Vigilancia Cantonal.- La Asamblea de Unidad Cantonal de Participación Ciudadana conformará un Comité de Vigilancia constituido por el presidente o vicepresidenta de la Asamblea Cantonal de Participación Ciudadana; una o un Presidente de Junta Parroquial Rural del Cantón; y un representante de las organizaciones sociales que integren la asamblea de unidad cantonal. Tendrá las siguientes atribuciones:

1. Presentar informes que contendrán los resultados de la evaluación participativa de la gestión municipal, efectuada por la Asamblea Cantonal. Este informe deberá hacerse público por cualquier medio de comunicación e información y será conocido en la siguiente asamblea cantonal.
2. Designar comisiones especiales de seguimiento y evaluación de la ejecución de proyectos o programas priorizados y que las instituciones del Estado prevean realizar.

3. Remitir expedientes a los organismos de control o de juzgamiento cuando existan fundamentos que justifiquen la presunción de la existencia de hechos contrarios a la ley o la moral pública, a fin de que se inicien las investigaciones del caso.
4. Controlar que los recursos municipales sean invertidos en los planes, programas y proyectos priorizados conforme a la planificación estratégica Cantonal y Parroquiales.
5. Solicitar cualquier tipo de información que estime conveniente con el fin de cumplir sus objetivos.
6. Verificar y vigilar que las actuaciones públicas se realicen conforme a las normas legales vigentes, durante y después de su ejecución.
7. Vigilar y evaluar las actividades de los representantes institucionales y ciudadanos.
8. Participar con poder decisión cuando no se hubiera establecido la contraloría social, en todos los procesos de contratación que realice la municipalidad.

Art. 41.- Prohibición.- La Asamblea Cantonal o el Concejo Cantonal de participación ciudadana no podrán utilizar la información obtenida, con fines político electorales.

OTRAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

CAPÍTULO I

SILLA VACÍA

Art. 42.- Silla Vacía.- Para cada sesión ordinaria o extraordinaria del concejo municipal habrá una silla vacía, que será ocupada por una o un representante ciudadano, con el fin de participar en su debate y la toma de decisiones, en función de los temas a ser tratados.

Las personas naturales y los representantes de organizaciones profesionales, gremiales, sociales, étnicas, culturales, deportivas o de otra naturaleza, designados en asambleas, cabildos populares, audiencias públicas, u otras formas de organización de la sociedad civil, que tengan interés en participar en una sesión determinada harán conocer con al menos veinticuatro horas de anticipación al día y

hora fijados para la sesión, ante la Secretaría General del Concejo, el tema de interés. No podrá acreditarse más de una persona por la misma organización.

Si se presentaren más de un pedido de participación sobre un mismo tema, comparecerán ante el funcionario o funcionaria que ejerza la Secretaría General del Concejo, a fin de ponerse de acuerdo sobre la persona única que los represente en la sesión; de haber aceptación unánime, se podrá recurrir al sorteo; caso contrario, todos los inscritos podrán exponer sus puntos de vista, pero no podrán ejercer el derecho al voto.

Tendrá derecho a participar de los debates exclusivamente sobre el o los temas para los cuales hubiere sido inscrita su participación, en las mismas condiciones y tiempo que los integrantes del concejo municipal. No podrá referirse a otros temas que no sea aquel para el cual fue inscrito y no podrá desviar su ponencia con asuntos de índole política, religiosa o con afirmaciones o presunciones afrentosas que puedan afectar la honra del alcalde, las concejales y concejales, de los servidores municipales o de otros funcionarios públicos. De incurrir en tal actitud, el alcalde por propia iniciativa o a pedido de un concejal o concejala podrá llamarle al orden o suspenderle definitivamente el uso de la palabra.

La Secretaría General del Concejo llevará un registro específico de las personas que solicitaren ocupar la silla vacía, con determinación de quienes participen y de quienes no lo hicieren ya por inasistencia o por acuerdos.

Quien ocupe la silla vacía no tendrá derecho a dietas por su participación en las sesiones del concejo, pero será responsable por las decisiones, cuando con su voto contribuya a sancionar actos contrarios al ordenamiento jurídico o que afecten al patrimonio municipal.

Art. 43.- Limitación para ocupar la silla vacía.- Las personas naturales que tengan interés propio o de sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, no podrán ocupar la silla vacía; pero podrán solicitar y ser recibidos en comisión general para ser escuchados en forma previa a la decisión del concejo municipal. La comisión general podrá realizarse antes de iniciar la sesión o durante su desarrollo, en cuyo caso será suspendida la sesión, pero constará en el acta de la sesión, un resumen de sus exposiciones.

Art. 44.- Publicidad de la Convocatoria.- Con el propósito de que la comunidad esté enterada de los temas a tratar en las sesiones del concejo y tenga oportunidad para manifestar su interés por ocupar la silla vacía o simplemente comparecer a la sesión, las convocatorias a las sesiones ordinarias y extraordinarias serán difundidas con al menos cuarenta y ocho horas, por medios de comunicación colectiva locales y cuando no fuere posible por fuerza mayor, serán publicadas a través de impresos colocados en estafetas y lugares de acceso público.

CAPÍTULO II

DE LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS

Art. 45.- Definición.- Se denominan audiencias públicas a los espacios de participación individual o colectiva que se efectúan ante el concejo municipal, sus comisiones o ante el Alcalde con el propósito de requerir información pública; formular pronunciamientos o propuestas sobre temas de su interés o de interés comunitario; formular quejas por la calidad de los servicios públicos de competencia municipal, sobre la atención de los servidores municipales, o, por cualquier asunto que pudiera afectar positiva o negativamente.

Art. 46.- Convocatoria.- El concejo municipal, sus comisiones o el alcalde, en el ámbito de sus competencias convocarán periódicamente a audiencias públicas a fin de que individual o colectivamente las ciudadanas y ciudadanos acudan y sean escuchados sus planteamientos para su ulterior trámite.

El concejo podrá recibir en audiencia pública en forma previa a sus sesiones ordinarias, cuyos planteamientos constarán en el acta, pero su trámite y decisión será adoptada una vez que el cuerpo colegiado cuente con los informes que fueren pertinentes, salvo cuando existan los suficientes elementos de juicio, en cuyo caso se procederá a modificar el orden del día al momento de iniciar la sesión y adoptará la decisión suficiente y adecuadamente motivada.

Art. 47.- Difusión de las decisiones.- Cuando se trate de asuntos de interés general de la comunidad local, que se hubieren resuelto previa audiencia pública, el Gobierno Municipal hará conocer de sus decisiones, tanto a la comunidad local, cuando a las personas directamente interesadas.

CAPÍTULO III

DEL CABILDO ABIERTO

Art. 48.- Definición.- Se denomina cabildo abierto a la instancia de participación individual o colectiva cantonal para realizar sesiones públicas, con convocatoria abierta a todos los ciudadanos y ciudadanas para tratar asuntos específicos vinculados a la gestión de obras, de prestación de servicios públicos municipales, iniciativas normativas de interés general u otros asuntos trascendentes para la comunidad local.

La convocatoria será pública, especificará el tema objeto de análisis específico, el procedimiento a aplicar, la forma, fecha, hora y lugar donde se efectuará el cabildo abierto. La ciudadanía tendrá acceso a la información sobre el tema o temas objeto del cabildo abierto, a fin de que cuente con criterio formado y su participación sea propositiva. El cabildo abierto será únicamente consultivo, no podrá adoptar decisiones.

Art. 49.- Ulterior trámite.- Conocida la opinión ciudadana el concejo municipal o el alcalde, según corresponda a sus competencias adoptarán las decisiones conforme al ordenamiento jurídico y a la planificación del desarrollo local. Cuando conlleve egresos económicos, se hará conforme a la disponibilidad presupuestaria.

DISPOSICIONES GENERALES

Primera.- Ningún integrante de la Asamblea de Unidad Cantonal de Participación Ciudadana podrá presentar información, propuestas, tesis u opiniones personales a nombre y en representación del espacio de participación ciudadana, sin contar con la autorización escrita del Presidente de la Asamblea Cantonal.

Segunda.- Una vez celebrados los contratos de ejecución de obras, prestación de servicios o adquisición de bienes, el Secretario del Concejo Municipal remitirá inmediatamente un ejemplar al Presidente de la Asamblea de la Unidad Cantonal y al Presidente del Comité de Vigilancia y según corresponda al Presidente o Presidenta de la respectiva Junta Parroquial y al presidente o presidenta de la Comunidad o Barrio beneficiario de la obra o servicio público.

Tercera.- La inobservancia o incumplimiento de la presente ordenanza por parte de los dignatarios de elección popular, sin perjuicio de las acciones civiles y penales a las que hubiere lugar, serán sancionados por la Asamblea de Unidad Cantonal de Participación Ciudadana, por su propia iniciativa o de las organizaciones de la sociedad civil, según la gravedad de la falta con:

- a. Llamado de atención que será difundido por los medios de comunicación local;
- b. Sanción pecuniaria de hasta una remuneración mensual unificada y la difusión de la misma por los medios de comunicación local.

Si el incumplimiento obedece a la obstrucción, obstaculización o negligencia de los servidores municipales responsables de proveer información o de los encargados de su ejecución, dará lugar a las sanciones establecidas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Cuarta.- Si el Concejo Municipal retardare la convocatoria a la asamblea cantonal, y siempre que haya constado en el orden del día de al menos una sesión, las convocará el Alcalde e informará de tal hecho a la asamblea cantonal y a la comunidad local.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera.- Dentro de los siguientes treinta días de aprobada la presente ordenanza, el alcalde, dispondrá que se adecúe el espacio físico apropiado para facilitar que las ciudadanas y ciudadanos concurren a las sesiones, así como, para implementar el pleno ejercicio de la silla vacía.

Segunda.- A través de la prensa de circulación en el cantón Paquisha y de las emisoras con sintonía local, la Municipalidad convocará a los representantes de las entidades dependientes y de las organizaciones sociales, gremiales, étnicas, culturales, de género, generación y otras del ámbito cantonal, para que inscriban sus entidades u organizaciones en la Secretaría del Concejo Municipal hasta 30 días después de fecha de publicación de la presente ordenanza en cualquier medio.

Tercera.- El señor alcalde inmediatamente luego de aprobada la presente ordenanza, convocará e instalará la Asamblea de Unidad Cantonal de Participación Ciudadana del Cantón.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA

Derogase todas las ordenanzas que sobre la materia hubieren sido expedidas con anterioridad.

DISPOSICIÓN FINAL.- La presente ordenanza entrará en vigencia a partir de su promulgación, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

Dada en la Sala de Sesiones del Gobierno Cantonal de... a los..... días del mes de de 2011.

4.3. Análisis e interpretación de encuestas

Con la información recabada se trata de determinar la importancia y la necesidad de *ESTABLECER MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y VEEDURÍA SOCIAL EN TODOS LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA, EN EL ÁMBITO DE LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA PROPUESTA PARA LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS*

Se tomó un universo de 40 personas encuestadas entre autoridades de Gobiernos Autónomos Descentralizados en la Provincia de Zamora Chinchipe, funcionarios municipales, autoridades y servidores de algunas Juntas Parroquiales, así como algunos líderes de agrupaciones sociales locales.

A continuación presento los resultados estadísticos

CUADRO NRO.1

¿Cree Usted que es necesario que en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento General, se establezca obligatoriamente, mecanismos de participación ciudadana y veeduría social en todos los procesos de contratación que realizan las entidades públicas?

RESPUESTA	PORCENTAJE (%)
SI	100
NO	0

Porque:

- Ayudaría a frenar los abusos
- Control de los recursos del Estado
- Permitiría que otros contratistas participen y no los mismos de siempre
- Permitiría aprovechar de una mejor manera los recursos que se invierte
- Permitirá actuar en observancia a las normas establecidas

Con esta información en cuanto al primera interrogante se refiere el 100% de los encuestados respondió que es necesario que en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y en su Reglamento General, se establezcan en forma obligatoria mecanismos de participación ciudadana y de veeduría social en todos los procesos de contratación que realizan las entidades públicas, para entre otras controlar los recursos del Estado, ayudar a frenar los abusos, permitir que otros contratistas o proveedores participen y acaban con le privilegios de unos pocos , el aprovechamiento de una mejor manera de los recursos que invierte en el estado y para actuar en observancia a las normas establecidas.

CUADRO NRO. 2

¿Considera Usted que con la participación ciudadana y veeduría social en los procesos de contratación pública permitirá transparentar los mismos y frenar los abusos en la adjudicación de los contratos?

RESPUESTA	PORCENTAJE (%)
SI	75
NO	25

Porque:

- Con la intervención de la ciudadanía permitirá realizar un mejor control
- La Ciudadanía no tiene compromisos con ninguna autoridad por lo tanto ayudaría a frenar los abuso en la adjudicación
- No existe ningún abuso en la adjudicación se hace lo que la ley dice
- El representante del pueblo vigilará para que las cosas se hagan en forma transparente
- Los procesos son transparentes y están publicados en el portal
- La intervención ciudadana es fundamental para controlar tanto abuso y favoritismos a determinadas personas

Analizados los resultados se determina que el 75 por ciento de los encuetados respondido que con la participación ciudadana y veeduría social en los procesos de contratación pública, va a he permitir que los mismo sean transparentes, se realizar un mejor control de los recursos, frenaría el abuso en la adjudicación ya que el representante ciudadano no tienen ningún compromiso con la autoridades, este vigilara para que las cosas se hagan bien y forma transparente, además permitirá controlar tanto abuso y el favoritismo a determinados contratistas o proveedores, el 25% de los encuestados indicaron que no existe abusos en la adjudicación y que se lo hace conforme a la ley, que todos los procesos son transparentes y están publicados en el portal de compras públicas.

CUADRO NRO.3

¿Por qué considera Usted necesaria la participación de la ciudadanía en los procesos de contratación que realizan las instituciones públicas

RESPUESTA	PORCENTAJE (%)
SI	92.5
NO	7.5

Porque:

- Ayuda a combatir la corrupción y los abusos
- La ciudadanía debe estar inmersa en todos los procesos que llevan adelante las instituciones públicas
- Los ciudadanos deben tomar decisiones en la gestión pública porque la constitución lo garantiza
- Los ciudadanos tenemos que ayudar a controlar de una mejor manera los recursos que el estado invierte en cada una de las obras
- Permitirá optimizar los recursos y que estos sean bien invertidos
- No es necesaria porque para eso el pueblo elige a sus representantes
- La ciudadanía no está preparada para estos asuntos

Como podemos apreciar el 92.5% de los entrevistados indican que es necesaria que la ciudadanía participe en los procesos de contratación porque consideran que esto ayudara combatir la corrupción y que por lo tanto deben estar inmersos en todos los procesos que llevan adelante las instituciones públicas, tomar decisiones porque la constitución les garantiza este derecho, permitirá además controlar de mejor manera los recursos que el estado invierte en cada una de las obras mientras que el 7.5% de los encuestados indican que no es necesaria porque el pueblo elige a sus representantes y que la ciudadanía no está preparada para estos asuntos.

CUADRO 4

¿Estima Usted que en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento no existen normas para la participación ciudadana y veeduría social en los procesos de contratación pública.

RESPUESTA	PORCENTAJE (%)
SI	75
NO	25

El 75 % de los encuestados manifiesta que en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y en el Reglamento no existen las normas adecuadas que permitan que la ciudadanía participe en los procesos de contratación que realiza el Estado a través de sus instituciones, a pesar de ser un derecho que la constitución garantiza el derecho de participación de los ciudadanos en todos los niveles de gobierno, mientras que un 25% desconoce de estos temas.

CUADRO NRO. 5

¿Considera Usted que la sociedad Civil a través de su participación en la toma de decisiones en los organismos públicos, ayudara a mejorar la gestión pública

RESPUESTA	PORCENTAJE (%)
SI	100
NO	0

De qué manera:

- A través de la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones
- El control social que se realiza bajará los niveles de corrupción
- El involucramiento de los ciudadanos ayudará a una mejor rendición de cuentas
- La participación garantiza a que todos los procesos se hagan bien
- Las autoridades con el aval de los ciudadanos permite que los organismos entreguen los recursos que se necesitan para la ejecución de la obras

Analizando los resultados de esta pregunta se determina claramente que el 100% de los encuestados indican que indudablemente la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones en los organismos públicos permitirá mejorar la gestión pública porque el control social que se realiza permitirá bajar los niveles de corrupción, se involucra a los ciudadanos en la rendición de cuentas, garantiza que todo proceso se haga bien y que las autoridades con el val de la ciudadanía permite que los organismos entreguen los recursos que se necesita para la ejecución de las obras.

CUADRO NRO. 6

¿Conoce Usted si los Gobiernos Autónomos descentralizados han convocado a la ciudadanía para ser parte en la toma de decisiones u otras, en los diferentes ámbitos de trabajos

RESPUESTA	PORCENTAJE (%)
SIEMPRE	7.5
RARA VEZ	25
NUNCA	67.5

Partiendo del análisis de los resultados obtenidos en torno a la sexta pregunta de la encuesta planteada, se obtiene que el 7.5% de los encuestados manifiestan que los Gobiernos Autónomos Descentralizados siempre ha convocado a la ciudadanía

para ser parte en la toma de decisiones u otras, en los diferentes ámbitos de trabajo, el 25% manifiestan rara vez se los convoca, y un 67.5% manifiesta que nunca se convoca a la ciudadanía para tratar ningún tema pero para la toma de decisiones en las diferentes áreas de trabajo

CUADRO NRO.7

¿Conoce usted si algún gobierno autónomo descentralizado en esta provincia ha establecido mecanismos de participación de la ciudadanía en los procesos de contratación de obras, bienes y servicios que ha realizado

RESPUESTA	PORCENTAJE (%)
SI	87.5
NO	12.5

Analizando los resultados de la pregunta número siete se establece que el 87.5 % de los encuestados no conoce ni ha sabido que algún gobiernos autónomo descentralizado en la provincia de Zamora Chinchipe haya establecido algún mecanismo que le permita a la ciudadanía participar en los procesos de contratación de obras , bienes y servicios que haya realizado en el cantón, por cuanto nunca se los ha convocado por ningún medio, mientras que el 12.5% indica que los señores alcaldes si ha convocado a la ciudadanía a diversas asambleas para tratar sobre el presupuesto de la municipalidad, además en algunas reuniones ha realizado en las comunidades para que la ciudadanía indique cuales de las obras es prioritaria para incluirla en el presupuesto.

CUADRO NRO. 8

¿Cree Usted que con la participación de la ciudadanía en los diferentes ámbitos de los gobiernos locales, puede alcanzar un nivel óptimo de gestión y buen uso de sus recursos.

RESPUESTA	PORCENTAJE (%)
SI	100
NO	0

Del análisis de los resultados obtenidos en la octava pregunta, se obtiene que el 100% de los encuestados manifiestan que indudablemente con la participación ciudadana en los diferentes ámbitos, los gobiernos locales alcanzarán un nivel óptimo en la gestión y buen uso de los recursos públicos, por cuanto la ciudadanía conoce sus problemas, con los delegados en las diferentes asambleas indicará lo que el pueblo realmente quiere, ayudará a controlar para que los recursos se inviertan mejor, que se de apertura a otros contratistas para que no sean los mismos de siempre los que salgan coincidentalmente favorecidos.

CUADRO NRO. 9

¿Qué mecanismos considera Usted que los gobiernos locales descentralizados deben adoptar para transparentar sus procesos de contratación

RESPUESTA	PORCENTAJE (%)
SI	75
NO	25

Analizando los resultados de la pregunta Nro. 9 de la encuesta planteada se determina que el 75% de los requeridos, manifiesta que sería necesario e importante que los gobiernos locales adopten algunos mecanismos para transparentar sus procesos de contratación, como el llamado a asambleas cantonales para que explique que se va a contratar y como va hacer la forma, que se invite a una persona del pueblo para que intervenga en cada uno de los procesos de contratación inclusive con responsabilidad que tome también la decisión desde la invitación hasta la adjudicación, pero que esta persona sea diferente en cada proceso es decir que

no sea la misma, además que existan veedores en cada uno de los procesos que se realizan y que estos al final informe a la ciudadanía como se llevó el mismo y en qué condiciones se lo hizo, mientras tanto un 25% de los entrevistados manifiesta que no es necesario ningún mecanismo de participación ciudadanía porque la ley no lo exige y además todo se publica en el portal de compras públicas.

CUADRO 10

¿Qué logros piensa usted que se obtendría si los gobiernos locales adoptan un sistema participativo donde los ciudadanos intervengan directamente, antes durante, y después de cada proceso de contratación de un obra bien o servicio

RESPUESTA	PORCENTAJE (%)
SI	87.5
NO	12.5

Analizando los resultados obtenidos en la décima pregunta se obtiene que el 87.5 % de las personas encuestadas indican que si los gobiernos autónomos descentralizados adoptan un sistema participativo donde los ciudadanos intervengan directamente en los procesos de contratación pública desde su inicio hasta el final, se logrará fundamentalmente transparentar la contratación que realizan, que haya participación de algunos profesionales, se lograría evitar que solo se favorezca a uno o dos contratistas, que se acabe o se baje los niveles de corrupción, que se tome en cuenta a la ciudadanía para que ejerza un verdadero control social a sus recursos, que los presupuestos sean utilizando debida y eficazmente en las obras y de acuerdo a lo que las comunidades lo piden, mientras que un 12.5% indica que no se lograría absolutamente nada porque igual seguirá las mismas forma de contratación ya que muchos ciudadanos desconocen cómo se manejan estos procesos y lo único que harán es observar como se lo hizo.

4.4. Verificación de objetivos

Una vez que he puntualizado el acopio pertinente de toda la teoría realizada, así como haber analizado el régimen legal y aplicada la investigación de campo en torno al tema: *“NECESIDAD DE ESTABLECER MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y VEEDURÍA SOCIAL EN TODOS LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA, EN EL ÁMBITO DE LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA PROPUESTA PARA LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS”*, es oportuno verificar los objetivos que se planteó en el presente trabajo investigativo.

OBJETIVO GENERAL

“Establecer mecanismos de participación ciudadana y veeduría social en todos los procesos de contratación de obras, bienes y servicios incluidos los de consultoría en el ámbito de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública en los Gobiernos Autónomos Descentralizados”

Analizada la doctrina, la ley y el trabajo de campo en el presente trabajo investigativo, claramente se constata que la participación de la ciudadanía en los procesos que realizan las instituciones del Estado es fundamental para transparentar sus actuaciones, de allí que la Constitución de la República del Ecuador de reciente data y que fue producto al constante cambio y evolución que ha sufrido la sociedad y el derecho en los últimos tiempos, ha establecido la participación ciudadana y el control social como un eje trascendental en la lucha y combate contra la corrupción, de allí que es necesario que se establezca mecanismos de participación ciudadana y veeduría social en todos los procesos de contratación de obras, bienes y servicios, incluidos los de consultoría dentro del ámbito de aplicación de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, puesto que este mismo cuerpo legal en los objetivos del sistema, prevé

como un objetivo primordial el impulso de la participación social a través de procesos de veeduría ciudadana.

De tal forma que el objetivo general de la presente investigación se ha cumplido y se ha verificado notoriamente

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Determinar que con el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana y veeduría social se permitirá transparentar los actos de los servidores públicos que intervienen en los procesos de contratación en el ámbito de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y disminuir los actos de corrupción, en los Gobiernos Autónomos Descentralizados

Precisamente en todo el estudio realizado se ha establecido con absoluta claridad que con la implementación de mecanismos de participación ciudadana y veeduría social en los procesos de contratación pública, que realicen las instituciones del Estado y concretamente en los gobiernos autónomos descentralizados, van a permitir que estos procesos sean transparentes ante la opinión y decisión ciudadana y que sobre todo las actuaciones de los servidores públicos se ajusten a los principios de la ética, la transparencia, la honestidad y el trato justo, de tal forma que este objetivo específico se lo verificado a cabalidad

- Comprobar que la participación ciudadana en los asuntos de interés público especialmente en la contratación pública, es necesaria para la toma de decisiones, control, planificación y gestión de los asuntos públicos en el control popular de la Instituciones del Estado, de la sociedad y de sus representantes para lograr la construcción del poder ciudadano

Sin lugar a dudas del estudio realizado se desprende que la participación ciudadana en los últimos tiempos ha tomado un giro excepcional sobre todo en el Ecuador, a raíz de la nueva constitución y es que la sociedad debe estar inmersa en las decisiones que toman los poderes públicos para el ejercicio del derecho justamente del poder ciudadano, que permita establecer una conducta participativa de las ciudadanas y los ciudadanos en el que hacer público, para que no solamente se limite a ser una expectante más sino que sea un artífice primordial en el control, en la toma de decisiones, en la planificación y en todos los asuntos de la gestión pública de, comprobando notoriamente el cumplimiento de este objetivo específico.

- Establecer que la participación ciudadana y los procesos de veeduría social son un derecho constitucional para la ciudadanía y por lo tanto debe estar normado y reglamentado en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento, para lograr el cumplimiento de uno de los objetivos del Sistema Nacional de Contratación Pública

Efectivamente este objetivo específico se ha cumplido, por cuanto se ha logrado establecer que la participación de la ciudadanía es un derecho constitucional y legal, hoy se cuenta con una ley orgánica de participación ciudadana y control social que precisamente pretender hacer cumplir los principios constitucionales de un Estado de derechos y justicia con la participación de los ciudadanos, y cabe indicar que las personas encuestadas conocer de cierta manera este derecho que tienen pero que lamentablemente no saben cómo hacer uso de el para ser parte protagónica en la tomas de decisiones de los organismos y entidades del sector público.

- Comprobar que en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento no existe la participación ciudadana en los procesos de contratación, según lo dispuesto en el Artículo 9 numeral 7 y que por lo tanto no han sido considerados en la contratación que realizan los Gobiernos Autónomos Descentralizados

Del estudio realizado nos ha permitido comprobar el cumplimiento y verificación de este objetivo específico, porque si bien la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública en su Art 9 numeral 7 establece como objetivo del sistema el de impulsar la participación social a través de procesos de veeduría ciudadana, estos han quedado en letra muerta en la ley, ya que esta deja que sea el Reglamento el que precisamente norme este derecho que tienen las personas, sin embargo en la aprobación del Reglamento General a la LOSNCP, se le olvidó al señor Presidente esta garantía constitucional, ya que no consta en ninguna de sus normas, quedando en un simple enunciado legal, dejando que la corrupción campee libremente en el sector público.

4.5. Contrastación de las hipótesis

Las hipótesis planteadas para la presente tesis fueron:

- No existe ningún mecanismo, ni el establecimiento de normas legales claras, que permitan impulsar la participación social a través de procesos de veeduría ciudadana en todos los contratos que se rigen por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

De la investigación realizada tanto en su parte doctrinaria, legal y de campo podemos determinar que esta hipótesis ha sido plenamente comprobada ya que no existe mecanismo alguno que permita el establecimiento de la participación social en los procesos de contratación pública que realizan las instituciones públicas especialmente los gobiernos autónomos descentralizados

- En los Gobiernos Autónomos Descentralizados no existe la participación ciudadana como veedora en los procedimientos de contratación para la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios incluidos los de consultoría pública regulados por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, lo que atenta contra el principio

de deliberación pública que determina la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

Efectivamente en los gobiernos autónomos descentralizados conforme a la muestra tomada de la Provincia de Zamora Chinchipe, de conformidad a las encuestas planteadas se comprueba que no existe la participación ciudadana peormente veedurías sociales en los procesos de contratación pública, lo que atenta contra elementales principios y garantías constitucionales y a lo que establece la Ley Orgánica del Participación Ciudadana y Control Social

- Inconstitucionalidad de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública al no reconocer el derecho que tiene todos los ciudadanos y ciudadanas en participar en los asuntos de interés público, fiscalizar los actos del poder público y participar en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos donde la constitución garantiza la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

Igualmente se puede apreciar y determinar de los estudios doctrinarios y legales que la LOSNCP adolece de inconstitucionalidades al no reconocer el derecho que tiene los ciudadanos en participar en los asuntos de interés público y fiscalizar los actos del poder público, y los procesos de contratación y compras públicas son de interés colectivo donde la ciudadanía debe tener acceso a ella antes durante y después de las fases de contratación lo que hace que esta hipótesis se la compruebe en su totalidad.

- Inexistencia en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación pública de los principios constitucionales de la participación relacionados, con la igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, en la aplicación de los procesos de selección de la contratación publica

Obviamente del estudio jurídico realizado a la LOSNCP y su Reglamento General se comprueba que no existen normas que regulen y de paso a la participación ciudadana en los procesos precontractuales y contractuales.

- Necesidad de instituir en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública el control popular en las instituciones del Estado, para lograr el proceso permanente de construcción del poder ciudadano, como un derecho constitucional que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

Se ha comprobado fehacientemente que es necesario y fundamental el de establecer en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento el control popular en las instituciones públicas, donde debe ser obligatorio la participación ciudadana y veeduría social para iniciar un proceso contractual y que este representante ciudadano no solamente se limite a ser un simple observador sino un tomador de decisiones para no permitir el abuso y la deshonestidad

- La inexistencia de la participación ciudadana y procesos de veeduría social en la contratación pública, generan abusos de las reglas establecidas, practicas poco o casi nada transparentes, que terminan en niveles de corrupción exorbitantes

Igualmente la falta de participación ciudadana y procesos de veeduría social en la contratación pública de hecho generan y siempre generarán abusos en la adjudicación de contratos, donde aún siguen enraizadas viejas prácticas de direccionalidad de la contratación, de tal manera que esta hipótesis ha sido comprobada

- La sociedad civil sin lugar a dudas puede contribuir a lograr procesos de contratación justos y eficaces, en el control de las normas establecidas para la contratación pública, donde no solo se monitoree los procesos sino que busque maximizar el acceso a la información a través de los medios de comunicación

De los resultados obtenidos en la presente investigación se puede comprobar enfáticamente que la sociedad civil juega un rol protagónico en la toma de decisiones como un actor del control social sobre todo de las normas de la contratación pública, se logra procesos transparentes y ayuda a controlar los recursos que el Estado invierte en las obras y servicios que brinda a la ciudadanía, el poder ciudadano es fundamental en este tipo de actos de allí que constitucionalmente se pretende establecer mecanismos de participación ciudadana que deben ser recogidos y puestos en vigencia en LOSNCP

- El generar una cultura de control social sobre la contratación pública, mediante la adopción de nuevos instrumentos de participación y la promoción de una pedagogía del control de lo público, permitirá contrarrestar la corrupción.

Así mismo debo indicar que uno de los principales problemas en la contratación pública es la corrupción que a pesar de que la LOSNCP ha establecido herramientas más actualizadas a través del uso de la tecnología, siempre habrá resquicios donde se introduzca aun viejas trampas para favorecer a determinados personajes y pagar favores políticos, sin embargo queda demostrado que la intervención del control social a través de la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones y vigilancia de los procesos frenará estos problemas que se han hecho prácticamente costumbre el Ecuador y que de hecho ayudará a frenar este tipo de corruptelas que aún se resisten a salir de las instituciones públicas, solo la participación ciudadana mediante es la intervención de las personas y los colectivos en actividades que influyan en la agenda pública, permitirá ir en defensa y promoción de los intereses sociales.

Como conclusión, con todo los argumentos doctrinarios y jurídicos aquí enunciados, se puede concluir que las hipótesis planteadas han sido en su totalidad comprobadas.

CAPITULO V

5.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. Conclusiones

Luego de haber realizado la investigación jurídica bajo el tema: *Necesidad de establecer mecanismos de participación ciudadana y veeduría social en todos los procesos de contratación pública, en el ámbito de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación pública propuesta para los gobiernos autónomos descentralizados*” he llegado a formular las siguientes conclusiones

1.- La administración Publica se inicia desde la época colonial con la instauración de los llamados cabildos, como la primera forma de organización administrativa existente en esa época, la cual estaba integrada por servidores encargados de regular ciertos actos y brindar servicios a la comunidad

2.- Desde 1830 en que se inicia la república, hasta la actualidad la administración pública ha estado integrada por todas las instituciones públicas del Estado que han tenido como fin prestar servicios para conseguir el bienestar colectivo

3.- El Estado es la organización humana sometida a un ordenamiento jurídico que pretende como fin el bien común a través de la administración pública, que practica actividades dedicadas a la entrega de servicios por medio de los organismos administrativos y de sus servidores.

4.- La contratación Pública en el Ecuador ha evolucionado desde los inicios mismos de la Republica, los altos niveles de corrupción ha hecho posible que siempre se establezcan reformas con el fin de combatir esto actos deshonestos que se originan

en las diferentes esferas de la administración pública, pero nada ha sido certero para acabar con este cáncer social que ha minado la moral y la ética pública.

5.- La Asamblea Nacional de Montecristi del 2008 emite una nueva Constitución donde establece una nueva Función del Estado con la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, dando un rol protagónico al poder ciudadano en la toma de decisiones y el control de los recursos públicos, además haciéndose eco de las grandes transformaciones que ha vivido la sociedad producto de la globalización a través del avance tecnológico, aprueba la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública con normas innovadoras y diferentes procedimientos de contratación, mediante el uso obligatorio del portal compras públicas en el internet y la creación de un órgano rector de la contratación pública en el país como es el INCOP .

6.- La Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control social aprobada por la Asamblea Nacional propicia, fomenta y garantiza el ejercicio de los derechos de participación de las ciudadanas y los ciudadanos de manera protagónica en la toma de decisiones y pretende el logro de instituir instancias, mecanismo, instrumentos y procedimientos de deliberación pública entre el Estado y sus diferentes niveles de gobierno y la sociedad para el seguimiento y control de los recursos públicos.

7.- La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública si bien pretende alcanzar como objetivo del sistema el de impulsar la participación ciudadana y veeduría social en todos los procesos de contratación de obras, bienes y servicios, deja al reglamento para que la instituya, pero en este cuerpo legal no existe ninguna letra relacionada con esta justa aspiración y sobre todo el derecho constitucional que tenemos los ciudadanos, convirtiéndose en letra muerta los principios, derechos y garantías constitucionales por la inexistencia de normas claras que permitan lograr este objetivo que se plantea la LOSNCP..

8.- Luego de indagar el criterio de 40 personas en la investigación de campo entre una media del 80% se ha determinado que con el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana y veeduría social se permitirá transparentar los actos de los servidores públicos que intervienen en los procesos de contratación en el ámbito de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, disminuir los actos de corrupción, en los Gobiernos Autónomos Descentralizados, ya que permitirá ejercer el seguimiento, monitoreo y control de la administración pública para prevenir y combatir los abusos, asegurar la transparencia y proteger el bien común.

9.- La falta de normas y reglas en la LOSNCP y su Reglamento General que aseguren la participación ciudadana en los procesos de contratación pública, no permiten el logro de la claridad de los procedimientos de contratación que realiza el gobierno municipal de Paquisha, es decir la posibilidad de que puedan ser vistas con entera limpidez por la comunidad en sus antecedentes, ejecución y propósitos como medio de asegurar la corrección y honestidad de sus servidores públicos en la adjudicación de los contratos, que permita abolir el secreto en el ejercicio del poder y en la administración de los recursos públicos.

10.- El Gobierno locales no ha establecido ninguna forma de participación ciudadana, en las diferentes actividades realizadas, solo esporádica y muy superficialmente se ha pretendido realizar asambleas cantonales para la formulación de presupuestos participativos sin lograr el éxito deseado por la falta de incentivación y motivación a la ciudadanía y sobre de todo de un cuerpo legal llámese ordenanzas que obligue a realizar estas instancias de participación ciudadana.

11.-Considero que es necesario que se instituya en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento General el control popular en todos los procesos de contratación, para lograr el proceso permanente de construcción del poder ciudadano, como un derecho constitucional que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria, por cuanto la inexistencia de la participación ciudadana y procesos de veeduría

social en la contratación pública, generan abusos de las reglas establecidas, practicas poco o casi nada transparentes, que terminan en niveles de corrupción alarmantes

12.- Los resultados obtenidos en la investigación se establece claramente que la sociedad civil sin lugar a dudas puede contribuir a lograr procesos de contratación justos y eficaces, en el control de las normas establecidas para la contratación pública, donde no solo se haga monitoreo u observación sino que debe jugar un papel protagónico en la toma de decisiones sobre todo al momento de las invitaciones a los proveedores para lograr, la participación, trato justo e igualdad de condiciones, evitar la discrecionalidad, en todos y cada uno de los procesos para lograr honestidad y transparencia, por lo que resulta fundamental el que se establezca como norma una cultura de control social sobre la contratación pública, mediante la adopción de nuevos instrumentos y mecanismos para contrarrestar la corrupción.

5.2. Recomendaciones

Luego de concluido este estudio de investigación, me permito realizar las siguientes recomendaciones:

1.- Que la administración Pública del país debe observar el proceso histórico de la república, en todas y cada una de sus actuaciones para en base a ello proyectar su dirección a la consecución el bien común con honestidad y transparencia en su accionar.

2.- Que las entidades y organismos públicos a través de sus servidores públicos deben sujetarse estrictamente al ordenamiento jurídico vigente a fin de que cumplan y hagan cumplir con los postulados ideológicos plasmados y consagrados en la Constitución.

3.- Se recomienda que el Señor Presidente de la República, proceda a reformar el Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública con la finalidad de incluir normas que hagan efectiva la introducción de mecanismos de participación ciudadana y veeduría social en todos los procesos de contratación pública que hagan las entidades del sector público sin ninguna excepción.

4.- Que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social emita políticas públicas y promueva con el carácter de urgente el control de las entidades y organismos del sector público y de todas aquellas personas naturales o jurídicas de sector privado que presten servicios públicos, para que los realicen con responsabilidad y transparencia, y sobre todo fomenten, incentiven y obliguen la participación ciudadana en cada una de sus actividades y ámbitos de acción, para de una u otra manera combatir los actos de corrupción, en el marco de la Constitución y de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y control Social.

5.- Que los Gobiernos Autónomos Descentralizados establezcan una ordenanza que instituya un verdadero Sistema Cantonal de Participación Ciudadana, donde haya una Asamblea Cívica de la Unidad Cantonal, con la intervención de comités de Contraloría Social (veeduría ciudadana) para que en forma individual o colectiva, participen de manera protagónica en la toma de decisiones, en la planificación, y gestión de los asuntos públicos para la consecución de un proceso permanente de la construcción del poder ciudadano, especialmente en la vigilancia de todos los procesos de contratación pública que realiza esta entidad, para lograr nivel óptimos de transparencia, trato justo, legalidad y control popular.

6.- La ciudadanía en general a través de sus diferentes organizaciones y asociaciones constituidas, que hagan uso del ejercicio del derecho de participación ciudadana y democracia directa, para que sean los artífices en la construcción un municipio participativo, transparente, solidario y equitativo, donde brille la transparencia, la rendición de cuentas a sus ciudadanos y ciudadanas, que sea un ejemplo para el Ecuador y el mundo de un modelo de gestión innovador, con verdaderos mecanismos de participación ciudadana y que sus recursos sean

invertidos en forma correcta sin esperar nada a cambio, sino únicamente la satisfacción de servir a las comunidades.

7.- Que los gobiernos descentralizados establezcan un sistema de capacitación a sus servidores, autoridades, y líderes comunitarios sobre los derechos y garantías que consagra la constitución, y las leyes pertinentes, relacionados especialmente a la participación ciudadana, con el fin de que todos tengamos conocimiento de lo que realmente debemos hacer, concientizar e incentivar a la ciudadanía para que haga uso de estos derechos, donde se considere al hombre como sujeto de evolución constante en su relación con el ejercicio de sus responsabilidades públicas.

5.4.- Bibliografía

1. Alvarado Haydee.- Concesiones, Consultoría y otros Contratos.- Loja, UTPL.2010 Texto Guía
2. Álvarez G. Luz E. Administración y Control, Loja, UTPL.2009 Texto Guía
3. Constitución de la Republica del Ecuador Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2010
4. De La Cruz A. José E. Ensayo Participación Ciudadana Su importancia Lima 2006
5. Dromi Roberto.- Derecho Administrativo.- Ediciones Ciudad Argentina .2006
6. Ecuador debate nuevos retos de participación ciudadana www.avina.net
7. Guerra R. Carlos M. Responsabilidad contractual y extracontractual del Estado, Loja. UTPL, 2009 Texto Guía
8. Granja Nicolás. Fundamentos de Derecho Administrativo, UTPL, Loja 1999
9. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2010
10. Ley Orgánica de Participación Ciudadana Registro Oficial Nro.175, 20 de abril del 2010
11. Mora B. Carlos A. Ing. Análisis de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento, Quito, 2009 Innovative Graph S.A
12. Participación Ciudadana en la Contratación Estatal www.offnews.info.com
13. Ricaurte M. Marco Dr. Contratación Pública. Loja. UTPL, 2010 Texto Guía

14. Rojas F. Enrique.- Derecho Administrativo y Derecho Procesal Administrativo.- Edilex S.A.Guayaquil.2007
15. Sánchez R. Kelvin P. Tesis de grado para la obtención del título de Doctor. en jurisprudencia “necesidad de instituir la aplicación de auditorías administrativas obligatorias y permanentes en el sector publico” UNL. Loja 2001
16. Secaira D. Patricio A. Dr. Introducción al Derecho Administrativo.- Loja, UTPL, 2009.Texto Guía