

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL DE LA CORRUPCIÓN

Juan Carlos BENALCÁZAR GUERRÓN

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Reflexiones sobre la ética pública*. III. *Esencia y función del derecho fundamental de participación ciudadana en los asuntos públicos*. III. *El derecho de participación ciudadana como mecanismo de fiscalización de los actos de la autoridad pública*. IV. *Conclusión*.

I. INTRODUCCIÓN

El comportamiento moralmente bueno debe tener su origen en la formación de las personas y en la profunda conciencia del bien. Lo deseable es que el la conducta recta nazca de las más íntimas convicciones, pues ellas constituyen la base sólida que sustenta la práctica de las virtudes.

Lamentablemente, aquel ideal es lejano a la realidad de muchos países como el Ecuador, en donde la corrupción ha empezado a proliferar de un modo tal, que se hace necesaria una severa reacción. Ello no quiere decir que la educación y la formación moral se descuiden como el cimiento firme de la conducta éticamente correcta, sino que ante la falta de una práctica espontánea de los hábitos buenos, se hacen necesarios diversos medios de control y fiscalización que desanimen a quienes se alejan o pretenden alejarse de las exigencias que imponen los principios éticos.

En el presente trabajo se hará una reflexión sobre la participación ciudadana como mecanismo de control de la corrupción y se expondrá sobre algunas técnicas que involucran a la ciudadanía en la fiscalización de los actos de la autoridad.

El principal objetivo que dichas reflexión y análisis persiguen, es destacar y comprender la importancia que tiene la intervención activa de la ciudadanía en los asuntos públicos, habida cuenta que ella es la destinataria de las decisiones de la

autoridad, y evidentemente, quien soportará las consecuencias de los desaciertos y de las conductas deshonestas en que incurran los gobernantes.

La principal proposición que guía a este trabajo es que la participación ciudadana constituye un medio idóneo para alentar la práctica de los valores éticos y cívicos, y mucho más aun, para educar a las personas, autoridades o ciudadanos en los aspectos morales que implica la vida en sociedad y en democracia.

II. REFLEXIONES SOBRE LA ÉTICA PÚBLICA

Como quedó dicho anteriormente, este trabajo se ocupa de la participación ciudadana en cuanto mecanismo de control de la corrupción. Sin embargo, la referencia a cualquier técnica de combate a la deshonestidad necesariamente debe partir de la apreciación de lo contrario, es decir, de la ética. En efecto, aun cuando la temática sea el control de la corrupción, el objetivo es asegurar –o por lo menos procurar– que se practiquen aquellos valores y virtudes que las autoridades y los ciudadanos deben observar en la vida social, esto es, un comportamiento virtuoso, decente, honrado, en suma, moralmente bueno.

La ética es, por tanto, el punto de partida y puede definirse, en palabras de Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, como:

[...] ese conjunto de principios y normas morales que regulan las actividades humanas de acuerdo con la recta razón, de tal manera que es la primera entre todas las ciencias prácticas. Más que como una reglamentación, debe entenderse como la fuente de las cualidades, la disposición al hábito moral y la adecuación personal al ideal humano”.¹

En el ámbito de lo público, la ética norma la conducta humana en aquel espacio de convivencia que constituye el Estado, y en cuanto éste persigue un fin:

¹ Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime, “La Ética en la Administración Pública”, en Fernández Ruiz, Jorge (Coord.), *Derecho Administrativo*, Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, pp. 529-530.

el bien común.² Justamente, la vida en una sociedad políticamente organizada y la consecución del fin que esta busca exigen un orden y son propicios para la práctica de valores y virtudes morales que alimentan decisivamente la realización del “conjunto de condiciones sociales que permiten a las personas el desarrollo expedito y pleno de su propia perfección”.³

En lo que se refiere a la administración pública –como destaca Rodríguez-Arana– ésta debe distinguirse por la observancia de la legalidad, la labor eficaz y eficiente, y sobre todo, por el afán de servicio al ciudadano y al interés colectivo, pero todo ello con fundamento en un postulado más profundo: hacer posible que la *calidad* y la *transparencia* sean connaturales en la actuación de la administración y de todos sus agentes.⁴ Bien indica el autor citado que la administración pública debe ser transparente en su servicio a los ciudadanos –quienes son los que justifican su existencia– y que el concepto de transparencia no se opone a la eficacia, sino que es guía de la debida racionalización de los procedimientos administrativos y de los resultados que se exigen a la administración pública. Sin vincular transparencia y eficacia, una reforma administrativa se quedaría en lo puramente formal.⁵

A estas ideas debe añadirse que el respeto a los postulados del Estado de derecho, y sobre todo, a los derechos fundamentales del ciudadano, constituyen pilares del comportamiento ético de la autoridad pública.⁶

² Como dice Rodríguez Luño, la ética es una sola ciencia, “[...] porque estudia todos los ámbitos donde interviene la libertad humana bajo unos mismo principios fundamentales. Los criterios morales son válidos para los distintos aspectos de la vida humana: personal, familiar, social, etc.”. No obstante, el mismo autor indica que para efectos prácticos, aunque estén íntimamente relacionadas, puede distinguirse una moral general y una moral especial o social. La primera “[...] estudia los principios básicos que determinan la moralidad de los actos humanos: el fin último, la ley moral, la conciencia, las virtudes, etc.”, mientras que la segunda “[...] aplica esos principios a la vida del hombre en sociedad. Sus temas principales son: la familia, el bien común de la sociedad, la autoridad y el gobierno, las leyes civiles, la ordenación moral de la economía, etc.”. Véase, Rodríguez Luño, Ángel, *Ética*, 5a. ed., Pamplona, Ediciones Universidad de Navarra, 1991, pp. 21-22.

³ S.S. Juan XXXIII, *Encíclica Mater et Magistra*, http://www.vatican.va/holy_father/john_xxiii/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_15051961_mater_sp.html.

⁴ Véase, Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime, *op. cit.*, en nota 1, pp. 538-539.

⁵ *Ibidem*, p. 539.

⁶ Sobre las implicaciones éticas del Estado de derecho, véase Robbers, Gerard, “El Estado de Derecho y sus Bases Éticas”, en Thesing, Josef (Comp.), *Estado de Derecho y Democracia*, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung, Ciedla, 1999.

Los principios del Estado de derecho se pueden resumir en el respeto a la dignidad humana y la sumisión de la autoridad a los principios y normas que configuran el orden jurídico.⁷ De ninguna manera puede ser conforme a la ética la conducta arbitraria de la autoridad o el atentado contra las bases de la institucionalidad democrática, vicios que pueden expresarse de muchas maneras: acaparamiento del poder público, influencia indebida sobre los jueces, trabas al acceso a la información y atentados contra la libertad de prensa, irresponsabilidad en el ejercicio de las funciones, violación manifiesta de la ley con cobijo en excusas pueriles o convenencieras, decisiones inmotivadas y arbitrarias, excesiva demora de los procedimientos administrativos, ataques violentos a quienes discrepan, abuso del dinero público, entre otros comportamientos. Detrás de la crisis de la democracia se esconde, sin duda, una profunda crisis moral, pues hay un alejamiento de los valores y virtudes que se exigen a toda autoridad pública: moderación, honradez, tolerancia, veracidad, prudencia, humildad, generosidad y justicia.

El Estado de derecho tiene por contenido esencial la garantía de la plena vigencia y eficacia de los derechos fundamentales. En tiempos contemporáneos, aquella nebulosa idea de “interés público” –que nadie sabía en qué consiste o en dónde está– y que se invocaba muy frecuentemente para justificar cualquier actuación de gobernantes y funcionarios; tiene ahora, por el contrario, un referente preciso en los requerimientos de la vida buena del elemento humano que configura al Estado, pues la persona constituye la causa material y eficiente de toda sociedad política.

⁷ Cfr. Sarría, Consuelo, “Control Judicial de la Administración Pública”, en *Justicia Administrativa*, Tucumán, Ediciones UNSTA, 1981, p. 18. Sala Sánchez, Pascual, “La Cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho y el Control Jurisdiccional de la Actividad Administrativa”, en *Constitución y Control de la Actividad Administrativa*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 2004, p. 297.

Como en otro lugar he tenido la oportunidad de exponer, los principios fundamentales que delinear al Estado de derecho son la legitimación democrática de la autoridad pública, la subordinación al ordenamiento jurídico, la responsabilidad pública, la división de funciones y el respeto y garantía de los derechos de la persona y del ciudadano. Véase, Benalcázar Guerrón, Juan Carlos, *Derecho Procesal Administrativo Ecuatoriano*, Quito, Andrade & Asociados Fondo Editorial, 2007.

En otros términos, el bien común –fin del Estado– o el interés general,⁸ no se expresan en lo que conviene a un aparato político o a la autoridad pública en un momento o circunstancia determinados, sino que se justifican en la atención a las exigencias y necesidades de las personas, que jurídicamente se expresan en los derechos que les reconoce u otorga el ordenamiento jurídico. Un bien común con rostro humano, y no el Estado como fin último, es lo que caracteriza al Estado de derecho y a las funciones y cometidos que debe cumplir.

Evidentemente, la crisis democrática –a cuyas manifestaciones antiéticas ya nos referimos– es el caldo de cultivo para conductas que vulneran los derechos fundamentales y dan lugar a más demostraciones de inmoralidad. Malignamente interconectados, la arbitrariedad y el autoritarismo propician el menoscabo de la dignidad humana y provocan conductas totalmente contrarias a la ética pública, esta vez expresadas en el atentado contra los bienes naturales de la persona. En estos contextos, a pesar de existir reconocimiento formal de los derechos, y hasta mecanismos procesales de protección, la arbitrariedad y el autoritarismo los convierten en ilusiones por falta de eficacia.

La convivencia en la sociedad política y la realización del bien común, como es obvio, también exigen comportamientos éticos en el ciudadano. Julio Rodolfo Comadira advierte que todos quienes se relacionan con la autoridad pública deben estar dispuestos a compartir las exigencias propias del comportamiento virtuoso, pues de lo contrario, la ética pública no pasará de ser un objetivo aparente, corroído por el cinismo.

La corrupción legislativa, judicial o administrativa, es difícilmente concebible sin la colaboración activa del ciudadano; y, como reverso de la misma medalla, la ética sólo es posible cuando los protagonistas de la relación Estado-particular comportan la convicción de su valor.

⁸ El término interés general, según el contexto en que sea utilizado, puede significar el fin del Estado, esto es el bien común, o también lo que es conveniente a la sociedad como un todo, en un momento o circunstancia determinados. El término “interés general” muchas veces es usado por los políticos o burócratas en un sentido ambiguo, e incluso, como una interpretación ideológica de la realidad social.

La comunidad no debería, pues, observar a la ética pública como algo sólo referido a los funcionarios estatales; antes bien, debería plasmar, incluso normativamente, la exigibilidad de aquélla a quienes por cualquier motivo entablen vínculos con el Estado.

Es claro, de todos modos, que este planteamiento supone una reflexión profunda de la comunidad sobre sí misma. E implica, además, una concepción *unitaria* de la ética, porque, a mi juicio, no es posible separar la ética pública de la privada. La necesidad de lograr coherencia entre las dimensiones formal y real de la democracia y del derecho [...] sólo se puede generar a partir de la coherencia axiológica de la vida de los propios ciudadanos.

Por lo demás, la conducta virtuosa no se puede lucir en la función pública si antes no está vigente en la propia convivencia ciudadana. La internalización de una mentalidad transgresora es vivida en muchas ocasiones como un signo vernáculo de vivacidad e, incluso, de brillo personal, sin advertirse que tal comportamiento degrada individualmente a quien lo practica y, a la vez, se proyecta socialmente como un disvalor comunitario, el cual, en una retroalimentación perversa, gravita sobre la conciencia individual neutralizándola o deformándola. El *plus* de calidad humana exigible al funcionario supone, por eso, una previa transformación en los propios niveles de la ética individual y comunitaria.⁹

De estas reflexiones puede resaltarse la conceptualización unitaria de la ética y la necesidad de una coherencia axiológica en todos los ámbitos de la vida humana. En efecto, la ética es *una* y los principios morales son válidos para todas las esferas en donde actúa la persona y se manifiesta su libertad, de tal modo que únicamente para efectos prácticos se distingue una ética general y una especial o social.¹⁰

En el Ecuador, los deberes fundamentales del ciudadano se establecen en el artículo 83 de la Constitución, norma que es expresión de valores éticos, como son la obediencia a las disposiciones legítimas de la autoridad, el acatamiento del

⁹ Comadira, Julio Rodolfo, "Ética Pública", en Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, p. 371.

¹⁰ Véase, Rodríguez Luño, Ángel, *op. cit.*, en nota No. 2, pp. 21-22.

orden jurídico, el respeto a los derechos fundamentales, la honestidad en la vida pública y privada y en el ejercicio de la profesión u oficio, la colaboración para la satisfacción de las necesidades públicas, la solidaridad, la tolerancia y la justicia.¹¹

II. ESENCIA Y FUNCIÓN DEL DERECHO DE PARTICIPACIÓN DEL CIUDADANO EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS

El estudio de la participación ciudadana suele situarse en los ámbitos del sufragio y de los procesos electorales, dentro de los esquemas de la democracia representativa. Sin embargo, la participación ciudadana también implica un concepto más acabado de intervención más o menos directa de la ciudadanía en

¹¹ Constitución de la República del Ecuador: “Art. 83.- Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley:

1. Acatar y cumplir la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad competente.

2. Ama killa, ama llulla, ama shwa. No ser ocioso, no mentir, no robar.

3. Defender la integridad territorial del Ecuador y sus recursos naturales.

4. Colaborar en el mantenimiento de la paz y de la seguridad.

5. Respetar los derechos humanos y luchar por su cumplimiento.

6. Respetar los derechos de la naturaleza, preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible.

7. Promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular, conforme al buen vivir.

8. Administrar honradamente y con apego irrestricto a la ley el patrimonio público, y denunciar y combatir los actos de corrupción.

9. Practicar la justicia y la solidaridad en el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de bienes y servicios.

10. Promover la unidad y la igualdad en la diversidad y en las relaciones interculturales.

11. Asumir las funciones públicas como un servicio a la colectividad y rendir cuentas a la sociedad y a la autoridad, de acuerdo con la ley.

12. Ejercer la profesión u oficio con sujeción a la ética.

13. Conservar el patrimonio cultural y natural del país, y cuidar y mantener los bienes públicos.

14. Respetar y reconocer las diferencias étnicas, nacionales, sociales, generacionales, de género, y la orientación e identidad sexual.

15. Cooperar con el Estado y la comunidad en la seguridad social, y pagar los tributos establecidos por la ley.

16. Asistir, alimentar, educar y cuidar a las hijas e hijos. Este deber es corresponsabilidad de madres y padres en igual proporción, y corresponderá también a las hijas e hijos cuando las madres y padres lo necesiten.

17. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país, de manera honesta y transparente”.

los asuntos públicos, de tal modo que se le permite involucrase en la actividad de la Administración Pública y en las decisiones que toma.¹²

Este tipo de participación ciudadana, de carácter activo y directo, permite el acercamiento de la autoridad a la ciudadanía, de tal modo que la aquélla puede apreciar las necesidades públicas a partir de quienes las viven y sienten, y en consecuencia, adoptar decisiones apegadas a las realidades. La participación ciudadana, por tanto, acorta distancias entre la autoridad y la sociedad, para permitir una valoración más directa de la problemática social sobre la cual se deben adoptar las resoluciones pertinentes. Ello permite legitimar la actividad administrativa en el consenso, lograr soluciones eficaces y eficientes, sin dejar de lado, en lo que interesa a nuestro estudio, el control social de las decisiones y de los medios que emplea la Administración Pública.

La democracia, además de constituir un modo de vida en el cual la autoridad actúa apegada al orden jurídico y en el que se respeta la dignidad de la persona,¹³ se basa en la participación y en el consenso permanente y voluntario de los ciudadanos. Como dice Josef Thesing:

¹² Según Fernando Flores Giménez, por participación ciudadana también se entiende a la “[...] intervención más o menos directa de la ciudadanía en las actividades públicas, en los distintos ámbitos territoriales –estatal o municipal–, pero una participación ajena a la mediada por los partidos políticos y a la ejercida a través del derecho al voto para la elección de cargos públicos. Es decir, los mecanismos de democracia directa constituyen formas de participación política en ocasiones ejercida mediante el voto directo y universal, sin embargo su objetivo no es la elección de los miembros de los órganos democrático representativos (Legislativo o Ejecutivo), sino involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones”. Véase, Flores Giménez, Fernando, “La Participación Democrática: Partidos Políticos, Sistemas Electorales y Participación Ciudadana”, en *La Participación Política en Ecuador*, Flores Giménez, Fernando (Coord.), Tribunal Constitucional de la República del Ecuador, Instituto de Derecho Público Comparado de la Universidad Carlos III de Madrid, Comisión Europea, Quito, Corporación Editora Nacional, 2004, p. 21.

¹³ “Cuando el poder en relación con los hombres *se ejerce respetando la dignidad, libertad y derechos de la persona humana*, tenemos la *democracia como forma de estado*, o sea, un modo de ejercer el poder que da forma y estructura al estado mismo, al régimen político en sí mismo. El estado es democrático cuando el hombre queda situado dentro de la comunidad política en una forma de convivencia libre, que asegura su dignidad, su libertad y sus derechos individuales. La democracia como forma de estado presupone una forma y un estilo de vida, que es la convivencia humana en justicia y en libertad. El estado es democrático cuando su poder en relación con los hombres que forman la población, se ejerce en forma respetuosa de aquella situación personal debida al hombre por imperio de la justicia”. Bidart Campos, Germán, *Lecciones Elementales de Política*, 10a. ed., Buenos Aires, Ediar, 2000, p. 257-258.

El orden democrático nace de la coincidencia de valores, ideas e instituciones, y a partir del consenso que pueda generarse. Democracia significa participación y no abstención. El abierto compromiso del ciudadano con su Estado y su constitución debe ser una vocación permanente.¹⁴

En el contexto democrático, como señala Josep Ma. Castellà Andreu, es donde la participación deviene en derecho fundamental de los ciudadanos, porque la autoridad pública abre las puertas a la colaboración de aquéllos en la determinación y gestión de los asuntos públicos, y a su vez, los ciudadanos hacen valer los intereses sociales ante las instancias públicas para determinar y configurar los intereses generales.¹⁵

La Constitución de la República del Ecuador reconoce el derecho de participación ciudadana y lo configura con un contenido que abarca la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos y el control:

Art. 95.- 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.

III. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO MECANISMO DE CONTROL DE LA CORRUPCIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LOS ACTOS DE LA AUTORIDAD PÚBLICA

¹⁴ Josef Thesing, "Estado de derecho y democracia. Una introducción", en *Estado de Derecho y Democracia*, Josef Thesing compilador, 2ª edición, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung – Ciedla, 1999, pp. 16-17.

¹⁵ Castellà Andreu, Josep Ma., *Los Derechos Constitucionales de Participación Política en la Administración Pública*, Barcelona, Cedecs Editorial, 2001, p. 39-40.

La palabra “control”, como pone de manifiesto Daniel Márquez Gómez, tiene varios significados no necesariamente relacionados entre sí. En el sentido apropiado para el tema de nuestro estudio, el control significa una actividad de fiscalización, es decir, de evaluación y revisión de las acciones del gobierno, considerando su veracidad, racionalidad y apego al derecho.¹⁶

La transparencia y el adecuado control jurídico del poder público impiden las prácticas corruptas y favorecen la actuación éticamente deseable de las autoridades y de los ciudadanos. Es evidente que la publicidad de las actuaciones de los funcionarios y de los particulares, y la consecuente posibilidad de observar su calidad ética y jurídica, desanimará el intento de adoptar conductas contrarias a la moralidad. Como expresa Daniel Márquez Gómez, la fiscalización pretende ser un remedio para la corrupción:

Así, en la administración general se habla del control como la etapa de la administración en la cual se establecen mecanismos para revisar la eficacia y la eficiencia de las funciones de planeación, organización y ejecución. Este control permite a los administradores una adecuada toma de decisiones. En otros ámbitos del poder, se estima que, junto a este control administrativo, se encuentran los políticos y los jurídicos.

Sin despreciar el aspecto cultural, la lucha contra la corrupción en el ámbito de la administración pública requiere de controles jurídicos, puesto que los controles administrativos, si bien propician una mejora en las prácticas y procedimientos de los entes públicos, su aspecto negativo genera una sobrerregulación que empantana su operación. Por su lado, los controles políticos, si bien gozan de enorme dinamismo, producen un conjunto de usos y costumbres que se

¹⁶ Véase, Márquez Gómez Daniel, *Función Jurídica de Control de la Administración Pública*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, pp. 11-15. Como indica el autor, la palabra control acusa una variedad de significados no necesariamente relacionados entre sí. “Es evidente que en una obra que pretende ser científica, el lenguaje debe utilizarse con rigor, la riqueza del idioma español lo justifica. Sin embargo, la palabra control se ha vulgarizado a niveles impresionantes, basta leer cualquier obra relacionada con el tema para darse cuenta que, siguiendo a franceses y norteamericanos, ese vocablo se usa como sinónimo de la actividad encomendada a los órganos de fiscalización *a priori* o *a posteriori*”. *Ibídem*, p. 14.

contraponen a las normas éticas y jurídicas por la ambición de poder de sus operadores [...].¹⁷

En el Derecho ecuatoriano, el artículo 204 de la Constitución de la República establece que “El pueblo es es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación”. Esta disposición se relaciona con los numerales 2 y 5 del artículo 66 constitucional, que disponen lo siguiente:

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

2. Participar en los asuntos de interés público [...]

5. Fiscalizar los actos del poder público.

Para hacer efectivas estas disposiciones, la Constitución ecuatoriana establece la denominada “Función de Transparencia y Control Social”, que está conformada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias.

En lo que se refiere al tema que nos ocupa, interesa destacar que el Consejo tiene entre sus cometidos estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción. Además, compete al Consejo la atribución de establecer mecanismos de control social, rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana.¹⁸

¹⁷ *Ibidem*, p. 49.

¹⁸ Constitución de la República del Ecuador:

“Art. 208.- Serán deberes y atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, además de los previstos en la ley:

1. Promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción.

2. Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social.

3. Instar a las demás entidades de la Función para que actúen de forma obligatoria sobre los asuntos que ameriten intervención a criterio del Consejo.

4. Investigar denuncias sobre actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana o generen corrupción.

5. Emitir informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad, formular las recomendaciones necesarias e impulsar las acciones legales que correspondan.

Según se define en la página electrónica del Consejo, el denominado “control social” constituye:

El ejercicio del poder ciudadano que basado en los derechos y responsabilidades y por medio de herramientas, metodologías y estrategias; vigila, evalúa y redirecciona la gestión de lo público y el sistema democrático a partir de su interpretación y análisis en procura de la transparencia y de la equidad social.

El ejercicio del Control Social se sustenta en la participación ciudadana, que fortalece la capacidad de la sociedad civil para intervenir en el Estado y su responsabilidad social en el ámbito de lo público. Se convierte en un impulsor de la rendición de cuentas de los poderes públicos. Mejora la calidad de las decisiones públicas y de los resultados. Contribuye a la gobernabilidad democrática al empoderar a la ciudadanía en el ejercicio directo de responsabilidades ciudadanas, logrando así la una verdadera democratización de los poderes con acuerdos conjuntos fortaleciendo la co-responsabilidad social.¹⁹

La participación ciudadana funciona como un medio de prevención de la corrupción y de fiscalización de los actos de la autoridad pública, pues permite la intervención activa de las personas y grupos sociales en los procesos de toma de

6. Actuar como parte procesal en las causas que se instauren como consecuencia de sus investigaciones. Cuando en sentencia se determine que en la comisión del delito existió apropiación indebida de recursos, la autoridad competente procederá al decomiso de los bienes del patrimonio personal del sentenciado.

7. Coadyuvar a la protección de las personas que denuncien actos de corrupción.

8. Solicitar a cualquier entidad o funcionario de las instituciones del Estado la información que considere necesaria para sus investigaciones o procesos. Las personas e instituciones colaborarán con el Consejo y quienes se nieguen a hacerlo serán sancionados de acuerdo con la ley.

9. Organizar el proceso y vigilar la transparencia en la ejecución de los actos de las comisiones ciudadanas de selección de autoridades estatales.

10. Designar a la primera autoridad de la Procuraduría General del Estado y de las superintendencias de entre las ternas propuestas por la Presidenta o Presidente de la República, luego del proceso de impugnación y veeduría ciudadana correspondiente.

11. Designar a la primera autoridad de la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado y Contraloría General del Estado, luego de agotar el proceso de selección correspondiente.

12. Designar a los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura, luego de agotar el proceso de selección correspondiente”.

¹⁹ República del Ecuador, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, <http://www.participacionycontrolsocial.gov.ec/web/guest/mecanismos-de-control-social>.

decisiones que realiza la autoridad pública y pone en evidencia la calidad del comportamiento de todos quienes intervienen en dichos procesos.

Pero además de dicho efecto, la participación ciudadana fomenta y fortalece la conciencia social respecto de los principios éticos y permite que las personas se sensibilicen sobre la práctica de los valores y virtudes que favorecen la rectitud de los actos de la autoridad y de quienes con ella se relacionan. Justamente, estos conceptos se aprecian en el artículo 13 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y el numeral 11 del artículo 3 de la Convención Interamericana contra la Corrupción.²⁰

Sin negar los positivos efectos que puede producir la participación ciudadana en la prevención, corrección y sanción de los actos de corrupción, es menester indicar que el ejercicio de la participación ciudadana, en la práctica, requiere de una buena dosis de voluntad política de los gobernantes, sin dejar de lado la

²⁰ Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción:

“Art. 13.- Participación de la sociedad.

1. Cada Estado Parte adoptará medidas adecuadas, dentro de los medios de que disponga y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa. Esa participación debería reforzarse con medidas como las siguientes:

a) Aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones;

b) Garantizar el acceso eficaz del público a la información;

c) Realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios; y,

d) Respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción. Esa libertad podrá estar sujeta a ciertas restricciones, que deberán estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

i) Garantizar el respeto de los derechos o la reputación de terceros.

ii) Salvaguardar la seguridad nacional, el orden público, o la salud o la moral pública.

2. Cada Estado Parte adoptará medidas apropiadas para garantizar que el público tenga conocimiento de los órganos pertinentes de lucha contra la corrupción mencionados en la presente Convención y facilitará el acceso a dichos órganos, cuando proceda, para la denuncia, incluso anónima, de cualesquiera incidentes que puedan considerarse constitutivos de un delito tipificado con arreglo a la presente Convención”.

Convención Interamericana contra la Corrupción:

“Art. 3. Medidas preventivas.

A los fines expuestos en el Artículo 2 de esta Convención, los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer: [...]

11. Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción”.

indispensable tolerancia, apertura a la crítica, y sobre todo, una eficacia que se traduzca en resultados de corrección de las prácticas deshonestas. Al menos, estos requerimientos deben cumplirse en el Ecuador, en donde las líricas declaraciones de la Constitución del 2008 distan mucho de la realidad, ya que se aprecia un elevado grado de resistencia al control, o bien, una reacción agresiva y violenta de los gobernantes frente a las conclusiones de procedimientos de fiscalización que se han efectuado en casos sumamente delicados. Eso ha sucedido, por ejemplo, en el caso de la veeduría efectuada a los contratos del hermano del Presidente de la República, quien luego de los respectivos resultados, decidió iniciar procesos penales por calumnia en contra de los veedores.

Los medios de control de la corrupción que involucran a la ciudadanía, en suma, sólo tendrán resultados cuando los gobernantes tengan una profunda conciencia democrática, pues la participación ciudadana no es materia de poesía jurídica, de discursos de tarima o de campañas electorales. Además, es necesario que la legislación otorgue suficientes garantías de obligatoriedad de los resultados de los procedimientos de fiscalización que parten de la participación ciudadana, sin dejar de lado, vista la realidad, mecanismos que impidan las represalias que puedan efectuar los controlados, esto es, quienes ejercen el poder público.

Efectuadas estas observaciones, pueden destacarse tres mecanismos de participación ciudadana que permiten el control de la corrupción y que están reguladas en la legislación ecuatoriana: las veedurías ciudadanas, la rendición de cuentas y el libre acceso a la información pública.

1. *Las veedurías ciudadanas*

De conformidad con el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, veeduría significa cargo u oficio de veedor u oficina del veedor.²¹ Según el mismo diccionario, y en los significados que se aplican a la temática de este trabajo, la palabra veedor tiene las siguientes acepciones:

²¹ http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=veedur%C3%ADa.

1. Que ve, mira o registra con curiosidad las acciones de los otros. U. t. c. s.
2. m. Encargado por oficio, en las ciudades o villas, de reconocer si son conformes a la ley u ordenanza las obras de cualquier gremio u oficinas de bastimentos.
3. m. Visitador, inspector, observador.
4. m. Criado de confianza que en las casas de los grandes vigilaba al despensero en la compra de bastimentos.²²

Las veedurías ciudadanas constituyen mecanismos de seguimiento, vigilancia y fiscalización que desempeñan veedores independientes, provenientes de la ciudadanía, respecto de la observancia de los derechos fundamentales, de la calidad y legalidad de la gestión que realiza cualquier persona o entidad del sector público o de las actividades de personas de derecho privado que manejan fondos públicos o desarrollan labores de interés colectivo. Los elementos de esta definición se aprecian en los artículos 84 y 85 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social y 5 del Reglamento de Veedurías. Los mencionados artículos legales establece lo siguiente:

Art. 84.- Veedurías ciudadanas.- Son modalidades de control social de la gestión de lo público y de seguimiento de las actividades de dignidades electas y designadas por la ciudadanía y las organizaciones sociales, aquellas que les permiten conocer, informarse, monitorear, opinar, presentar observaciones y pedir la rendición de cuentas de las servidoras y los servidores de las instituciones públicas.

Las veedurías ciudadanas podrán ejercer sus atribuciones sobre toda la actividad de cualquiera de las funciones del Estado, salvo en aquellas cuya publicidad esté limitada por mandato constitucional o legal.

Art. 85.- Modalidades y facultades de las veedurías ciudadanas.- Las veedurías ciudadanas podrán adoptar diversas formas y modalidades según la función del Estado y el nivel de gobierno sobre el cual ejerzan su derecho al control social. Su actividad de control sobre las diferentes funciones del Estado se ejercerá sobre aquellos asuntos de interés público que afecten a la colectividad. Igualmente,

²² http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=veedor.

vigilarán y controlarán cualquier institución pública, privada o social que maneje recursos públicos, en el marco de lo que dispone la Constitución y las leyes.

Además, promoverán, defenderán y vigilarán el cumplimiento de los derechos constitucionalmente consagrados. Las veedoras y los veedores ciudadanos serán personas facultadas para realizar el ejercicio de dicha vigilancia y control.

Por su parte, el artículo 5 del Reglamento de Veedurías Ciudadanas, con mayor claridad, señala lo siguiente:

Art. 5.- Veedurías.- Las veedurías ciudadanas constituyen mecanismos de seguimiento, vigilancia, fiscalización y control social de la gestión pública, de las personas naturales o jurídicas de derecho privado que manejen fondos públicos, presten servicios públicos o desarrollen actividades de interés público, con el objeto de conocer, informarse, monitorear, opinar, presentar observaciones, previo, durante o posterior a su ejecución, así como exigir rendición de cuentas y contribuir al mejoramiento de la administración de lo público.

Las veedurías no constituyen órganos ni dependencias del CPCCS,²³ como tampoco de otras entidades del Estado; por tanto, no existe relación de dependencia laboral entre el CPCCS u otro órgano del Estado y los miembros de las veedurías ciudadanas. El ejercicio de la veeduría tiene carácter cívico, voluntario y proactivo.

De conformidad con el artículo 8 del Reglamento de Veedurías, éstas se conforman por iniciativa del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social o de la ciudadanía en forma colectiva, a través de las organizaciones de la sociedad. En caso de conformación de la veeduría por iniciativa ciudadana, se sigue el siguiente procedimiento:

a. Inscripción, mediante un formulario que proporciona el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social;

b. Difusión de la conformación de la veeduría por parte del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social;

²³ Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

c. Registro en la Dirección Nacional de Control Social del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, órgano que también debe verificar que se cumplan los requisitos expuestos en el formulario de inscripción, los cuales, fundamentalmente, versan sobre la imparcialidad y honorabilidad del veedor.²⁴

d. Capacitación e información que reciben los veedores de parte del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; y,

e. Acreditación de los veedores, mediante una credencial que les otorga la Dirección Nacional de Control Social del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

En caso de que la iniciativa para la conformación de la veeduría provenga del susodicho Consejo, el procedimiento es el siguiente:

a. Convocatoria que realiza el Consejo a personas naturales, organizaciones de la sociedad o ambos para que se integre la veeduría e información sobre el objeto, ámbito, plazo, número de miembros, lugar y fecha límite de entrega de la documentación que se exige a los interesados;

b. Inscripción mediante el formulario que publica el Consejo;

c. Verificación del cumplimiento de requisitos exigidos a los interesados y conformación de la veeduría;

d. Capacitación e información según el objeto y términos de la veeduría; y,

e. Acreditación de los veedores mediante la entrega de las respectivas credenciales.

La eficacia de la fiscalización que se realiza mediante veeduría ciudadana depende de la independencia, imparcialidad y objetividad de los veedores. Por ello, el artículo 86 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social y el artículo 16 del Reglamento de Veedurías establecen las siguientes inhabilidades para ser veedor:

a. Laborar en la entidad pública o privada en la que se realiza la veeduría, así como en los organismos de control que tengan competencia de fiscalización sobre dichas entidades;

²⁴ Véase, República del Ecuador, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, http://www.participacionycontrolsocial.gov.ec/c/document_library/get_file?uuid=467c0d9a-4ba9-4e4c-b62c-7d1be8e6be92&groupId=10136.

b. Tener contratos vigentes con la entidad a la que se realiza la veeduría, como persona natural o como socio, representante o apoderado de personas jurídicas;

c. Tener cualquier conflicto de intereses o vinculación con el objeto de la veeduría;

d. Estar vinculado por matrimonio, unión de hecho, o parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad con quienes serán fiscalizados o entre veedores;

e. Ser directivo de un partido o movimiento político durante el ejercicio de la veeduría.

Además de estos impedimentos, el Reglamento de Veedurías establece que son inhábiles para ser veedores los deudores de pensiones alimenticias, quienes no han cumplido con las medidas de rehabilitación ordenadas por autoridad competente en casos de violencia intrafamiliar o de género y pertenecer a más de una veeduría en curso.

Las dos primeras situaciones, más que constituir propiamente inhabilidades, suponen impedimentos que se aplican como una especie de tacha o sanción moral para ciertas personas. La tercera situación, así mismo, no es en rigor una inhabilidad, sino que se pretende que el veedor se dedique exclusivamente a una veeduría en concreto, sin duda, para evitar que descuide sus deberes.

Es muy llamativa la disposición del artículo 86 de la Ley de Participación Ciudadana y Control Social que establece que los veedores son responsables por injuria. En nuestra opinión, esta norma es completamente impertinente, improcedente e inadecuada para las veedurías, pues se entiende que la misión de los veedores es detectar actos de corrupción, esto es, conductas reñidas con la ley y con la ética. Mal se puede entonces advertírseles que pueden ser reos de injuria y al mismo tiempo determinar que su función es de control de comportamientos que pueden ser delictivos y moralmente reprochables.²⁵

²⁵ De conformidad con los artículos 489 del Código Penal ecuatoriano, las injurias son calumniosas o no calumniosas, y éstas últimas, graves o leves:

Lo propio sería, al contrario, dotar al veedor de un cierto grado de inmunidad para que pueda realizar su función libre del temor de ser perseguido o reprimido por evidenciar conductas ilícitas o indicios de las mismas. Justamente, como dijimos anteriormente, la eficacia de un proceso de control de la corrupción con participación ciudadana depende, entre otros requerimientos, de la garantía que se otorgue al contralor. Lo adecuado con el propósito de las veedurías es que se mantengan a los veedores a resguardo de las susceptibilidades que los controlados pueden tener, se impidan maniobras destinadas a eludir responsabilidades a través de la tacha del veedor o la desviación de la atención de la ciudadanía respecto de algún acto ilícito constatado en la veeduría.

La eficacia de las veedurías ciudadanas también depende de la posibilidad de acceso a la información que se brinde a los veedores. Es por ello que el artículo 87 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social dispone que es obligación de las instituciones públicas, privadas y sociales cuyas actividades afecten a los intereses de la sociedad garantizar el acceso a la información que los procesos de veeduría requieran para cumplir sus objetivos.

Luego de concluida la veeduría, los veedores deben presentar un informe al Director Nacional de Control Social del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. En caso de que se observen indicios de actos ilícitos, se comunicará a la Dirección Nacional de Admisión y Orientación Jurídica del Consejo para que inicie los procesos pertinentes.

2. La rendición de cuentas

“Art. 489.- La injuria es: Calumniosa, cuando consiste en la falsa imputación de un delito; y, No calumniosa, cuando consiste en toda otra expresión proferida en descrédito, deshonra o menosprecio de otra persona, o en cualquier acción ejecutada con el mismo objeto.

Art. 490.- Las injurias no calumniosas son graves o leves: Son graves: 1o.- La imputación de un vicio o falta de moralidad cuyas consecuencias pueden perjudicar considerablemente la fama, crédito, o intereses del agraviado; 2o.- Las imputaciones que, por su naturaleza, ocasión o circunstancia, fueren tenidas en el concepto público por afrentosas; 3o.- Las imputaciones que racionalmente merezcan la calificación de graves, atendido el estado, dignidad y circunstancias del ofendido y del ofensor; y, 4o.- Las bofetadas, puntapiés, u otras ultrajes de obra. Son leves las que consisten en atribuir a otro, hechos, apodos o defectos físicos o morales, que no comprometan la honra del injuriado”.

El numeral 11 del artículo 83 de la Constitución de la República dispone que es deber y responsabilidad de los ecuatorianos asumir las funciones públicas como un servicio a la colectividad y rendir cuentas a la sociedad y a la autoridad, de acuerdo con la ley. Por su parte, el artículo 88 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social establece que es un derecho de los ciudadanos, comunidades y grupos sociales solicitar una vez al año la rendición de cuentas de parte de las autoridades o de personas cuyas actividades tengan trascendencia social.²⁶

El artículo 89 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social define a la rendición de cuentas en los siguientes términos:

Art. 89.- Definición.- Se concibe la rendición de cuentas como un proceso sistemático, deliberado, interactivo y universal, que involucra a autoridades, funcionarias y funcionarios o sus representantes y representantes legales, según sea el caso, que estén obligadas u obligados a informar y someterse a evaluación de la ciudadanía por las acciones u omisiones en el ejercicio de su gestión y en la administración de recursos públicos.

La rendición de cuentas, por tanto, es un proceso de fiscalización de la gestión pública, que se realiza periódicamente, y a través del cual las autoridades, las empresas públicas o las personas jurídicas privadas que tienen a su cargo actividades de interés colectivo explican, informan y responden ante la ciudadanía por la calidad, honestidad y resultados de sus actividades y por el uso de los recursos públicos. Estos elementos pueden observarse en el artículo 9 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social:

²⁶ Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social: "Art. 88.- Derecho ciudadano a la rendición de cuentas.- Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual o colectiva, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, y demás formas lícitas de organización, podrán solicitar una vez al año la rendición de cuentas a las instituciones públicas o privadas que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público, así como a los medios de comunicación social, siempre que tal rendición de cuentas no esté contemplada mediante otro procedimiento en la Constitución y las leyes".

Art. 9.- Rendición de cuentas.- Es atribución del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social establecer mecanismos para someter a evaluación de la sociedad, las acciones del Estado y de las personas jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público; con atención al enfoque de derechos, a los resultados esperados y obtenidos, a los recursos financieros empleados y a los métodos utilizados sobre su gestión.

La rendición de cuentas será un proceso participativo, periódico, oportuno, claro y veraz, con información precisa, suficiente y con lenguaje asequible. La rendición de cuentas se realizará al menos una vez al año y su convocatoria será amplia, a todos los sectores de la sociedad relacionados y debidamente publicitada.

Sin ser taxativos, los artículos 92 y 93 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social y 10 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social determinan que el contenido de la rendición de cuentas abarca el cumplimiento de políticas, programas y proyectos; la ejecución del presupuesto institucional; el cumplimiento de objetivos propuestos y del plan estratégico planteado por las instituciones públicas; los procesos de contratación pública; el cumplimiento de las recomendaciones formuladas por los órganos de control; el cumplimiento de planes de trabajo; y, en el caso de empresas públicas o de personas jurídicas privadas que presten servicios públicos o desarrollen actividades de interés público, la presentación de balances anuales y niveles de cumplimiento de obligaciones laborales, tributarias y el cumplimiento de objetivos.

De conformidad con los artículos 90 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social y 11 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, están obligados a rendir cuentas las autoridades del Estado de elección popular, las que ostenten altos cargos públicos (funcionarios de libre nombramiento y remoción), los representantes legales de empresas públicas o de personas jurídicas del sector privado que manejen fondos públicos o desarrollen actividades de interés público.

El artículo 90 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social agrega a los medios de comunicación social como obligados a rendir cuentas.

Esta inclusión resulta absolutamente extraña al sistema y a la lógica de la rendición de cuentas, especialmente, considerando el contenido que prevén los anteriormente citados artículos 92 y 93 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social y 10 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Vale preguntarse, ¿de qué manera se vincula la actividad de los medios de comunicación con aquellos aspectos de gestión pública que los aludidos artículos contemplan como referentes para la rendición de cuentas?

El numeral 6 del artículo 66 de la Constitución ecuatoriana reconoce “El derecho a opinar y expresar su pensamiento libremente y en todas sus formas y manifestaciones”. Además, el numeral 3 del artículo 16 garantiza el derecho de crear medios de comunicación social y el numeral 1 del artículo 18 el derecho de buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con responsabilidad ulterior. Por su parte, el artículo 384 dispone que el sistema de comunicación social debe asegurar el ejercicio de los derechos de la comunicación, la información y la libertad de expresión, norma esta última que también establece el deber del Estado de respetar dichos derechos.²⁷

Es indudable que los medios de comunicación social son responsables por la información que transmiten a la ciudadanía, principalmente, por los resultados que provoquen por la falta de veracidad, por los atentados a la paz y al orden público que ocasionen, o en fin, por posibles violaciones a los derechos humanos, especialmente, a la honra y a la buena reputación. No obstante, la técnica de la rendición de cuentas no es idónea ni pertinente para hacer efectiva dicha

²⁷ Constitución de la República del Ecuador:

“Art. 384.- El sistema de comunicación social asegurará el ejercicio de los derechos de la comunicación, la información y la libertad de expresión, y fortalecerá la participación ciudadana.

El sistema se conformará por las instituciones y actores de carácter público, las políticas y la normativa; y los actores privados, ciudadanos y comunitarios que se integren voluntariamente a él. El Estado formulará la política pública de comunicación, con respeto irrestricto de la libertad de expresión y de los derechos de la comunicación consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos. La ley definirá su organización, funcionamiento y las formas de participación ciudadana”.

responsabilidad, sino los mecanismos de la *rectificación y de la réplica* que el numeral 7 del citado artículo 66 constitucional configura como un derecho de cualquier persona agraviada por lo que difunden los medios de comunicación social.²⁸

Ahora bien, es preciso considerar, como indica Camilo Velásquez Turbay, que el derecho de rectificación se refiere,

[...] no a las opiniones, porque éstas no son rectificables; se refiere a la información, al relato de hechos, que son los que pueden ser objeto de rectificación. Las opiniones se conforman en los planos subjetivos, en los cuales se puede o no estar de acuerdo, y el no estar de acuerdo no impone ninguna rectificación.²⁹

En lo que se refiere a los procedimientos que hagan efectiva la rendición de cuentas, los artículos 94 y 95 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social disponen que el Consejo respectivo debe establecer los mecanismos pertinentes y que la rendición de cuentas debe realizarse una vez al año y al término de la gestión de la autoridad. Por su parte, el artículo 12 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social establece que éste realizará acciones de monitoreo y seguimiento periódico de los procesos de rendición de cuentas y analizará los métodos utilizados.

Las leyes citadas, como puede verse, no contemplan una técnica que haga práctica la rendición de cuentas. Sin embargo, para hacer efectivo este mecanismo de fiscalización, lo elemental es que las autoridades presenten un informe anual, elaborado en un lenguaje sencillo y fácilmente comprensible, que se publicaría en los medios de comunicación social y en el portal del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para que la ciudadanía pueda conocer y entender el resultado de la gestión de las entidades públicas y de las personas

²⁸ La citada norma constitucional dice textualmente que se reconoce “El derecho de toda persona agraviada por informaciones sin pruebas o inexactas, emitidas por medios de comunicación social, a la correspondiente rectificación, réplica o respuesta, en forma inmediata, obligatoria y gratuita, en el mismo espacio u horario”.

²⁹ Velásquez Turbay, Camilo, *Derecho Constitucional*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1998, p. 322

jurídicas de derecho privado en los casos previstos en la ley. Dicho informe estaría sujeto a un período durante el cual se presentarían observaciones que serían tomadas en cuenta por los órganos de control del Estado para efectos de establecer responsabilidades.

3. *El libre acceso a la información pública*

De conformidad con el numeral 2 del artículo 18 de la Constitución ecuatoriana:

Art. 18.- Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a: [...]

2. Acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas. No existirá reserva de información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley. En caso de violación a los derechos humanos, ninguna entidad pública negará la información.

Como expresa la Defensoría del Pueblo de Perú, el derecho de acceso a la información pública es una manifestación del principio democrático, ya que este exige la publicidad de los actos de la autoridad y la transparencia de la administración pública.

En un régimen democrático toda persona debe acceder a la información pública; ello, ciertamente, le permite participar adecuadamente en el control de la gestión pública. Por ejemplo, para hacer uso del derecho a la revocatoria del mandato contra algún alcalde, es necesario primero que los ciudadanos se hayan informado debidamente acerca de cómo dicha autoridad está realizando su gestión pública, con la finalidad de formarse una opinión acerca de la eficacia y transparencia de su gestión.³⁰

³⁰ República del Perú, Defensoría del Pueblo, *El Acceso a la Información Pública y la Cultura del Secreto*, Lima, 2001, pp.29-30.

La publicidad de la información pública, en efecto, es un medio que permite hacer efectiva la responsabilidad del Estado y de sus funcionarios, fiscalizar sus actuaciones y aplicar los correctivos necesarios. En lo que se refiere al control de la corrupción, es evidente que la publicidad contrarresta las prácticas deshonestas, pues éstas requieren de un ambiente de secreto, anonimato y reserva que sea cómplice del comportamiento corrupto.

Pero además de dicha función, la publicidad de la información pública hace posible el ejercicio del control social, y especialmente, de los mecanismos de participación ciudadana que permiten la fiscalización de los actos de la autoridad.

El acceso a la información pública está garantizado por la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social y por la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Esta última ley garantiza el derecho del ciudadano a conocer de los actos e instrumentos públicos mediante solicitudes en la vía administrativa o demandas en la vía judicial.

IV. CONCLUSIÓN

El preámbulo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción advierte que ésta constituye una amenaza para la estabilidad y seguridad de las sociedades, pues socava las instituciones y los valores de la democracia, de la ética y de la justicia, y compromete el desarrollo sostenible y el imperio de la ley.

Expresando el mismo mensaje en un sentido positivo, es posible decir que el comportamiento moralmente bueno permite la consecución del bien común y alienta el progreso de las colectividades, de tal modo que la conducta éticamente correcta de autoridades e individuos interesa al conjunto de la comunidad y a todos y cada uno de sus miembros.

La participación ciudadana permite que autoridades y ciudadanos actúen *de cara a la sociedad*, de modo transparente y en sintonía con las verdaderas necesidades que deben satisfacerse para lograr los fines del Estado. Sin duda, ello constituye un medio idóneo de control de la corrupción, o mejor dicho, un instrumento que alienta los comportamientos deseables y desanima a los

deshonestos, que permite una toma de conciencia sobre los valores y virtudes fundamentales sobre los que se asienta la vida social, además de que favorece que la ciudadanía sea la primera fiscalizadora del actuar público sobre la base de la conciencia recta.