

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

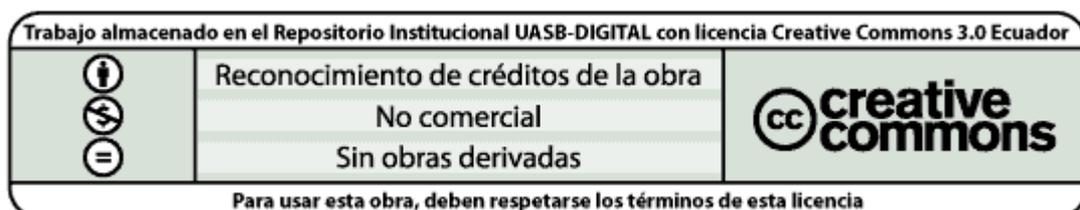
Programa de Maestría en Derecho

Mención en Derecho Administrativo

La corrupción, mecanismos de participación ciudadana y control social; y, el Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción del Ecuador

Sonia Gabriela Vera García

2015



CLÁUSULA DE CESIÓN DE DERECHO DE PUBLICACIÓN DE TESIS

Yo, Sonia Gabriela Vera García, autora de la tesis intitulada “LA CORRUPCIÓN, MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL; Y, EL PLAN NACIONAL DE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN DE ECUADOR”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y reproducción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de magíster en derecho administrativo en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda la responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha:.....

Firma:.....

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLIVAR
SEDE ECUADOR**

ÁREA DE DERECHO

**PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DERECHO
MENCIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**La corrupción, mecanismos de participación ciudadana y control social; y,
el Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción del Ecuador**

SONIA GABRIELA VERA GARCÍA

2015

Tutor: Dr. GENARO EGUIGUREN

RESUMEN

La presente investigación tiene como objeto analizar si el Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción de Ecuador, elaborado por la Función de Transparencia y Control Social, es o podría convertirse en una herramienta adecuada para combatir la corrupción y qué mecanismos, actividades, programas y políticas servirían para lograrlo.

La tesis abarca en el primer capítulo el marco conceptual sobre lo que significa la corrupción, el análisis de sus causas y consecuencias para sentar las bases de una definición que sirva de fundamento teórico durante la investigación. En el desarrollo se resalta el alcance de la lucha contra la corrupción en el Ecuador, el marco jurídico actual haciendo énfasis en los principales instrumentos internacionales que se han suscrito como país en dicha materia y, el papel de la Función de Transparencia y Control Social.

El segundo capítulo aborda la manera cómo se intenta combatir la corrupción mediante la participación ciudadana y el control social, en especial se detallan a profundidad los mecanismos que servirían de herramientas para que la ciudadanía se convierta en un actor fundamental para frenar la corrupción.

El tercer capítulo explica cómo se construyó y cuáles son los elementos del Plan Nacional de Lucha y Prevención contra la Corrupción, que es la guía más importante con la que cuenta el país en la actualidad para dirigir y articular la lucha contra la corrupción.

El cuarto capítulo enfoca la medición de la corrupción, cuyo sistema constituye una falencia del Plan y, a partir de ese análisis, propone una serie de indicadores que constituyen una hoja de ruta para alcanzar ese objetivo.

En la parte final expone las conclusiones y las recomendaciones.

DEDICATORIA

A mi madre abogada Sonia Esnila García Mendoza, por ser el cimiento de mi vida, profesional y personal, por su apoyo y consejos, por enseñarme a ser constante y seguir mis metas.

A mi hijo Alejandro Andrés Coronado Vera, a quien le dedico este esfuerzo.

Y al padre José Mendoza, por enseñarme a darle vida a la frase “Ser más para servir mejor”

AGRADECIMIENTO

Un personal agradecimiento al doctor Genaro Eguiguren, tutor de la presente tesis, por su valiosa dirección, acompañamiento y aportes brindados en este trabajo.

Al doctor Nicolás Parducci Sciacaluga, mi mentor en derecho administrativo, a quien nunca dejaré de agradecerle sus enseñanzas, tanto en el ámbito profesional como en el personal.

A todos los docentes de la Universidad Andina Simón Bolívar que me impartieron sus conocimientos durante mi vida estudiantil en sus aulas universitarias.

TABLA DE CONTENIDO

CAPÍTULO PRIMERO	9
1. ANTECEDENTES	9
1.1. Definiciones de corrupción	9
1.2. BREVE SÍNTESIS DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN ECUADOR ANTES DE LA ACTUAL CONSTITUCIÓN	18
1.3. Marco jurídico actual sobre la lucha contra la corrupción en el Ecuador	22
1.3.1. Ordenamiento constitucional y legal	22
1.3.2. Principales instrumentos internacionales firmados por el Ecuador en materia anticorrupción	26
CAPÍTULO SEGUNDO	32
2. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL COMO MECANISMOS PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN	32
2.1. Participación ciudadana y control social	32
2.2. Mecanismos contra la corrupción	39
CAPÍTULO TERCERO	58
3. PLAN NACIONAL DE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN DE LA FUNCIÓN DE TRANSPARENCIA Y CONTROL SOCIAL	58
3.1. Construcción del Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción	58
3.2. Análisis del contenido del Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción	63
3.3. Sistema nacional integrado de la Función de Transparencia y Control Social	74
3.4. Lucha contra la corrupción y su aporte al en el derecho administrativo ecuatoriano	77
CAPÍTULO CUARTO	81
4. PROPUESTA DE EVALUACIÓN DEL PLAN DE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN DE LA FUNCIÓN DE TRANSPARENCIA Y CONTROL SOCIAL	81

4.1. La medición de la transparencia y la corrupción	82
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	93
BIBLIOGRAFÍA	96

Capítulo Primero

1. Antecedentes

1.1. Definiciones de corrupción

Es una verdad de Perogrullo que la corrupción es un fenómeno (conducta o comportamiento social) que ha penetrado casi todas las esferas de las actuales sociedades - sin desconocer que ha estado presente en todos los tiempos - pero las repercusiones contemporáneas, en el campo estatal, le han convertido en una grave amenaza a la institucionalidad y estructura social. Cada sociedad se organiza mediante instituciones y reglas específicas en busca de una convivencia pacífica y un fin común. Por eso, cuando un individuo de esa sociedad transgrede, ignora, sobrepasa o manipula las reglas, hábil y subrepticamente, al punto que no es descubierto, en pro de un beneficio personal, nos encontramos con actos de corrupción. Dicho de otra manera, en forma lata, se conceptuaría a la corrupción como “cualquier violación del interés público para obtener ventajas especiales”¹. La definición de corrupción, con el propósito de desarrollar el presente estudio, no resulta sencilla, pero intentaremos acercarnos a ella por medio de sus elementos más visibles. Como bien señala Jhonsoton, debido a los cambios más o menos veloces que a menudo sufren las sociedades, el límite entre lo corrupto y lo que no es, no siempre es posible identificarlo. Por tanto, el término corrupción, puede aplicarse lata, extensa o restringidamente². Todo depende del enfoque que cada disciplina, persona o institución otorgue a la corrupción.

Sin embargo, es necesario tomar en cuenta de manera sucinta las definiciones de corrupción que se han planteado, lo cual permitirá situarnos dentro de nuestra realidad y defender cual es el axioma que nos servirá de base para el proceso análisis de la presente tesis.

“Corrupción (del latín *corrumpere* = sobornar, falsificar, echar a perder)”³

“Corrupción: Perversión, degeneración, vicio”⁴

¹ Johnston, Michael, *Es posible medir la corrupción, ¿pero podemos medir la reforma?*, en Revista Mexicana de Sociología año 67, núm. 2, abril-junio, 2005, (México, Universidad Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales, 2005), 20.

² Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos, *La corrupción y los derechos humanos. Estableciendo el vínculo.*, (Monterrey: Instituto Tecnológico y de Estudios de Monterrey, 2009), 19.

³ Dieter Nohlen, *Diccionario ciencia y política*, (México: Editorial Porrúa, 2006), 295.

La moral y la corrupción

Desde una concepción moralista, la corrupción tiene su origen en la naturaleza humana.

Maquiavelo hacía notar que existen en los hombres cualidades virtuosas y otras que son vicios que pueden causar la ruina o el bienestar y la conservación del príncipe, asimismo, señalaba “Como demuestran todos los que han meditado sobre la política y los ejemplos de que está llena la historia, es necesario que quien dispone una república y ordena sus leyes presuponga que todos los hombres son malos, y que pondrán en práctica sus perversas ideas siempre que se les presente la ocasión de hacerlo libremente”⁵.

Montesquieu, por su parte, creía que la corrupción, en los distintos tipos de gobiernos, derivaba principalmente de la corrupción de los principios; hacía notar que los gobiernos podían degenerarse por la pérdida del espíritu de igualdad, en el caso de la democracia; en el caso de la aristocracia, cuando el poder de los nobles se volvía arbitrario; y, en el caso de la monarquía, cuando el príncipe usaba su poder para cambiar el orden de las cosas según su voluntad y caprichos (esto es, sin considerar los fines del Estado)⁶.

Las normas morales dependen del fuero interno de cada persona y están condicionadas por el ambiente familiar y social íntimo, buena parte por la religión y las costumbres. De ahí que se las caracteriza como subjetivas y relativas. Desde la perspectiva de la moral, se entendería que todos los casos de corrupción son moralmente reprochables.

Desde el punto de vista de la moralidad, no se puede ver la oposición que puede existir entre la violación de un sistema normativo positivista y del sistema moral con pretensiones de humanidad.

⁴ Guillermo Cabanellas de Torre, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, (Buenos Aires: Editorial Heliasta, 2008), 445.

⁵ Virgilio Zapatero, Comp. *La corrupción*, (México: Ediciones Coyacán, 2007), 8.

⁶ Marín Francisco, *La corrupción: ¿Un problema de sociedad y/o político?*, (Maracaibo: Fronesis, 2004), 58-75.

Por ejemplo, no se podría comprender, el reprochar el sobornar a los jefes de un campo de concentración nazi, para salvar la vida de unos cuantos prisioneros judíos.⁷ Este acto por si solo aporta una justificación a la transgresión, en nombre de una legitimidad superior, la vida de los judíos.

La corrupción pública

En nuestras sociedades a menudo comentamos sobre tal o cual caso de corrupción que aparece en los medios de comunicación, y generalmente lanzamos comentarios de cómo pudo impedirse, y aunque los actos de corrupción los encontramos tanto en la vida pública como privada, lo que marca considerablemente la discrepancia, es que en los casos de corrupción pública, al haberse violado el funcionamiento de instituciones del Estado, las consecuencias repercuten en toda la ciudadanía, ya se ha mermado las bases del sistema estatal, afecta y vulnera el interés público.

Como mencionamos la corrupción se manifiesta tanto en la esfera privada como en la pública; sin embargo, nuestro interés es estudiar el fenómeno en el ámbito de lo público. La corrupción en la esfera pública implica la violación de un deber posicional, quien desvíe con sus actos u omisiones algunas de las reglas que rige el ejercicio de su cargo público, con fines mercenarios o afectivos, estaría cometiendo un acto de corrupción, aunque no siempre ese acto entrañe una acción antijurídica y, eventualmente, punible⁸, En cambio, si debe mediar una expectativa o un hecho de beneficio personal o de terceros y la posibilidad de una actuación discrecional del transgresor⁹.

La corrupción puede ser clasificada desde diversos puntos de vista, sea por el nivel en dónde se manifiesta, las funciones ejercidas en la administración pública u operacionalmente como gran corrupción y corrupción menor, distinguiéndose entre sí

⁷ Ernesto Garzón Valdés, *El concepto de corrupción*, (México: Ediciones Coyoacán, 2007), 12-13.

⁸ Jorge Malem Seña, *La Corrupción Política*, (México: Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, UNAM, 2001), 579.

⁹ Ana María Arteaga, *¿Es la corrupción la causa de la pobreza?*, en *Corrupción y derechos humanos: estrategias comunes por la transparencia y contra la impunidad*, (Medellín: Instituto Popular de Capacitación, 2005), 83.

por la jerarquía de los funcionarios involucrados y por el monto pecuniario de los bienes en juego¹⁰.

Arteaga cita las siguientes, causales de corrupción:

...imperfecciones del mercado, intervenciones distorsionantes: presencia indebidamente regulada de condiciones oligopólicas; exceso de normas o regulaciones; presencia injustificada del Estado en el mercado, insuficiencia de rechazo moral con lo que la sociedad juzga y penaliza como acciones ilícitas, ilegales o indebidas; pérdida de confianza en los agentes del mercado; la excesiva contratación directa, la mala planificación, la ausencia de controles, la pobre remuneración de factores de producción, las formas de reclutar los servidores públicos, inexperiencia de funcionarios, cargos públicos inestables e inseguros, falta de control sobre la actividad de los funcionarios y facultad discrecional para afectar derechos de propiedad del ciudadano.¹¹

Ciertos autores encuentran que las causas de la corrupción están en el sistema institucional público. Parker y otros consideran que la corrupción en América Latina se debe principalmente a la existencia de leyes engorrosas y superposición de responsabilidades, procedimientos burocráticos excesivos, debilidad en las instituciones de control, legislaturas inefectivas, sistemas judiciales disfuncionales, ineficientes y no independientes, controles sociales débiles y falta de voluntad política.¹²

Una de las principales herramientas que deben ser usadas por los países para la reducción de la corrupción pública es el cambio estructural de las instituciones estatales, reduciendo la discrecionalidad de las decisiones públicas, ampliando la transparencia y la socialización en la elaboración de las normas y el aumento del control y participación ciudadana en los asuntos de interés público.

¹⁰ Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos, *La corrupción y los derechos humanos. Estableciendo el vínculo.*, (Monterrey: Instituto Tecnológico y de Estudios de Monterrey, 2009), 20.

¹¹ Ana María Arteaga, *¿Es la corrupción la causa de la pobreza?*, en *Corrupción y derechos humanos: estrategias comunes por la transparencia y contra la impunidad*, (Medellín: Instituto Popular de Capacitación, 2005), 83.

¹² Norma Parker, et. al., *La corrupción en América Latina: Estudio Analítico Basado en una Revisión Bibliográfico y Entrevistas*, (Miami: Casal y Associates, 2004), 4.

Asimismo, el control estatal debe ser redefinido por su calidad, integridad, oportunidad e independencia, para así poder defender los intereses de la población. Que el Estado no pierda credibilidad en sus decisiones, especialmente de aquellas que se toman respecto de los sectores más vulnerables de la sociedad. Las áreas más pobres y deprimidas, se sustentan en parte, por la distribución desigual de los recursos públicos, deshabilitando con ello el único medio para que estos sectores puedan acceder a servicios básicos, como salud, agua y educación.

La política y la corrupción

A lo largo del tiempo han existido muchas definiciones de la corrupción y su afectación al interés público, escapando de definiciones legalistas como la violación de normas, es por ello que se ha determinado, que un acto político es corrupto si este quebranta el interés común.

Las representaciones de la corrupción política son muy diversas, las podemos ver en democracias, regímenes autoritarios, en sociedades tradicionales y modernas; pueden ser de tipo material o inmaterial, y tomar forma de soborno o de favorecimiento indirecto por medio de regulaciones especiales a favor de cierto grupo. El patronazgo, el clientelismo, el lobbysmo, la autoconcesión de privilegios de la clase política, el financiamiento deslegítimo a partidos políticos, son ejemplos de la corrupción política. Para algunos analistas es un mal necesario, sin el cual no se podrían alcanzar las modernizaciones sociales, las transformaciones estructurales y los logros en la integración.¹³

En consonancia Maquiavelo, respecto de los retos que debe afrontar el príncipe, decía:

Ningún príncipe, y menos un príncipe nuevo, puede practicar todas las virtudes que le dan crédito de buenos a los hombres, necesitando con frecuencia, para conservar su poder, hacia algo contrario a la lealtad, a la clemencia, a la bondad o a la religión. Su carácter ha de tener la ductilidad conveniente para plegarse a las condiciones que los cambios de fortuna le impongan y, según ya he dicho, mientras pueda ser bueno, no se debe dejar de serlo; pero será malo en los casos de imperiosa necesidad.¹⁴

¹³ Dieter Nohlen, *Diccionario ciencia y política*, (México: Editorial Porrúa, 2006), 295.

¹⁴ Nicolás Maquiavelo, *El príncipe*, (Buenos Aires: Editorial Maymar, 1984) 104.

Para decir de Maquiavelo el príncipe debe dejar de un lado su obrar virtuoso, entiéndase este como el ético o moral, cuando estos de índole ético entran en conflicto con los deberes políticos.

Es posible proponer una descripción de la corrupción política por medio de actos u omisiones, tipificados en la legislación nacional e internacional, que pudieran ser cometidos por servidores y dignatarios públicos en beneficio personal o de terceros.

La corrupción política también interviene en el proceso de toma de decisiones en beneficio de áreas que no, necesariamente, son prioritarias. La inversión pública no siempre genera resultados a favor de las mayorías, sino de grupos específicos. El principal efecto está en la calidad de la infraestructura pública y en la falta de cobertura para la población, lo que significa que produce una des-democratización del gasto público.

Respecto de los ciudadanos, la corrupción genera un trato disímil por parte de los políticos o servidores públicos, determina resultados injustos, sobre un grupo aventajado del que no. Se puede establecer que con la corrupción, existen mayores niveles de desigualdad lo que conlleva a que también crezca la pobreza, lo cual crea una distorsión de los recursos estatales.

La economía y la corrupción

Desde el punto de vista económico, los ingresos derivados de la corrupción no pueden ni deben ser catalogados como beneficios económicos, sino como rentas, entiéndase a rentas como los rendimientos financieros individuales que no sirven para aumentar la riqueza colectiva. En consecuencia, la corrupción es un comportamiento que está dirigido a la captura de rentas. Para que exista corrupción entonces, se requiere dos condiciones necesarias: primero, que existan tales rentas individuales, sin que quien las reciba contribuya al aumento de riqueza colectiva; y, segundo que el marco institucional permita la apropiación de tales rentas por parte de los servidores públicos. La búsqueda de esas rentas, sustituye los incentivos para la eficiencia económica y reduce el bienestar de la sociedad.¹⁵

¹⁵ Carlos Mario Gómez, *La corrupción, El análisis económico de la corrupción*, (México: Editorial Coyoacán, 2007), 76-77.

La corrupción en la economía no es otra cosa que un arreglo institucional para inyectar recursos en el patrimonio particular, que sirve para la creación de beneficios especiales en menoscabo de la eficiencia económica, del crecimiento estatal, creando brechas y desigualdad en la sociedad.

Existen quienes sostienen que, en ciertas circunstancias, la corrupción puede resultar provechosa para el crecimiento económico. Por ejemplo en algunos países del sudeste asiático, como Indonesia y Tailandia, reportaron en los años 80 y 90 muestras de economías con un rápido crecimiento económico a pesar de los altos niveles de corrupción institucionalizada. Sin embargo, no se puede demostrar que ese crecimiento podría haber sido obtenido prescindiendo de la corrupción, pero si hay evidencia de que los países con sistemas de descentralizados y aleatorios de corrupción, pueden verse atrapados por una situación de pobreza estabilizada. Entonces podríamos establecer que la bondad de la corrupción, es la consecuencia de la maldad de la administración pública.¹⁶

La corrupción detiene o afecta el crecimiento de los Estados. La inversión es menor en los países más corruptos, al igual que en los créditos y las ayudas internacionales. Asimismo, debido a las prácticas corruptas, los recursos destinados a la inversión pública para cubrir las necesidades de la población se desvían en favor de servidores públicos corruptos en contubernio con el sector privado.

El derecho y la corrupción

Desde el punto de vista del derecho, la corrupción está constituida por diversas figuras delictivas, se establece como una conducta contraria a la ley o el derecho.

La normativa jurídica estatal que se refiere a la corrupción, por lo general se encuentra en las constituciones que establecen condiciones de la responsabilidad de los altos dignatarios del Estado y, en algunos casos, de los servidores públicos; en los códigos penales, que tipifican los supuestos punibles en materia de corrupción; en los códigos de procedimiento penal que en ocasiones prevén procesos especiales para juzgamiento de casos de corrupción y en otras leyes especiales que regulan casos como los de narcotráfico y lavado de activos. Esa normativa establece una tipología de la corrupción en función de:

¹⁶ Ibíb. 79-81.

...las técnicas de comisión del delito (prevaricato, cohecho, extorsión, concusión, malversación de fondos, enriquecimiento ilícito, etc.) o en la motivación de su autor (hechos cometidos en provecho propio -ya sea con ánimo de lucro o con la finalidad de obtener o conservar poder político o económico- o para beneficiar a familiares, amigos o compañeros de partido).¹⁷

En el derecho electoral, la corrupción es todo acto o procedimiento que atenta contra el legítimo y libre ejercicio del derecho al sufragio, que por lo general se traduce en una adulteración o alteración de la voluntad de los electores, lo que conlleva el falseamiento de los resultados electorales.¹⁸ Es decir, la corrupción electoral es un conjunto de conductas que transgreden valores y principios de la democracia, que si se encuentran tipificados en la ley pasan a ser catalogados como delitos electorales.

Para la Función de Transparencia y Control Social la corrupción puede ser entendida como “...la acción ilícita o ilegítima encubierta y deliberada de servidores públicos o personas privadas para favorecer intereses particulares, realizada vía cualquier medio o cuota de poder en espacios normativos institucionalizados y estructurados, afectando a intereses públicos, de sujetos colectivos, individuales y a la ética...”¹⁹

Miradas así las cosas también se podría decir que, desde la óptica legal y en término latos, la corrupción debe entenderse como toda acción u omisión por parte de las funciones del Estado, en nuestro caso sea en el ámbito ejecutivo, legislativo, judicial, electoral o de transparencia y control social, que limite, restrinja o constriña un derecho humano reconocido dentro de un Estado.

La corrupción y los derechos humanos

Los derechos humanos son uno de los cimientos en el proceso de formación del mundo moderno, no son producto abstracto de una reflexión racional sobre el individuo y la dignidad, sino que surgieron como respuestas a situaciones concretas.

¹⁷ José Rico y Luis Salas, *La corrupción pública en América Latina: Manifestaciones y mecanismos de control*, (Miami: Centro para la Administración de Justicia, 2009), 7

¹⁸ Centro de Asesoría y Promoción Electoral, *Diccionario Electoral*, (San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000), 272.

¹⁹ Función de Transparencia y Control Social, *Plan nacional de prevención y lucha contra la corrupción, 2013-2017*, (Quito: Función de Transparencia y Control Social, 2013), 11.

Históricamente provienen de la expresión del disenso de los burgueses y las minorías, por la falta de tolerancia, imposición por la fuerza, concentración del poder en manos de pocos y la falta de independencia de los organismos encargados de impartir justicia.

El 24 de junio de 1793 se expidió la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, cuyo primer artículo señalaba: “El fin de la sociedad es la felicidad común. El gobierno ha sido instituido para garantizar a el hombre el goce de sus derechos naturales e imprescriptibles”. Posteriormente en la declaración universal de 1948, la cual fue motivada por los monstruosos acontecimientos vinculados a la segunda guerra mundial, y la batalla contra el fascismo hitleriano, donde se cometieron crímenes de lesa humanidad, se da paso a la creación del “Estado Social de Derecho” o el “Estado de Justicia Social”.²⁰

Una de las formas de enfocar la corrupción, desde el derecho y para nuestro estudio, es como una violación de los derechos humanos. El informe sobre la corrupción del Consejo Internacional de Políticas de los Derechos Humanos plantea como marco conceptual el diferenciar entre “(1) las prácticas corruptas que directamente violan un derecho humano, (2) las prácticas corruptas que conducen a la violación de un derecho humano (pero que, en sí mismas, no violan un derecho) y (3) las prácticas corruptas en las que no puede establecerse un vínculo causal con una violación de derechos específicos.”²¹.

Bajo esos criterios se deduciría que existe corrupción cuando los derechos, consagrados en una ley nacional o tratado internacional (eventualmente también en los principios generales de derecho), son objeto de desconocimiento o violación por la acción u omisión atribuible al Estado o a cualquier autoridad pública o persona que actúe en una capacidad oficial. Al efecto vale recordar que las obligaciones de defensa de los derechos humanos recaen sobre cualquier persona que ejerce una potestad estatal.

El estudio del fenómeno de la corrupción reviste interés por las consecuencias y riesgos que determinan para las democracias y los derechos humanos. Sabemos que el empobrecimiento y la inequidad social asedian a los países en vías de desarrollo. En

²⁰ Rubén Jaramillo Vélez, *Problemática actual de la democracia*, (Antioquia: Editorial U., 2004), 51-52.

²¹ Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos, *La corrupción y los derechos humanos. Estableciendo el vínculo.*, (Monterrey: Instituto Tecnológico y de Estudios de Monterrey, 2009), 28.

América Latina y Ecuador, la corrupción acrecienta esos males y crea el espacio perfecto para que se violenten los más fundamentales derechos.

El problema de la corrupción es que involucra a ciudadanos y no solo a los gobernantes. La corrupción afecta al modelo y al fin del Estado, que no es otro que alcanzar el bienestar común, y cuando se extiende impide cumplir las obligaciones de servicios y destruye la esencia del Estado. “Algunos documentos internacionales han llegado a considerar a la corrupción como un crimen contra la humanidad, una categoría de crímenes que incluye al genocidio y a la tortura”²².

Los países con mayores índices de percepción de la corrupción son los que poseen mayor número de habitantes pobres, lo que conlleva a reflexionar que la corrupción es una causa de mayor pobreza, impacta inequitativamente e influye en la exclusión social y “...crea obstáculos directos para el acceso a los servicios públicos y el alcance pleno de los Derechos Humanos, afectando más proporcionalmente a los pobres en términos de costo y oportunidad, además de estar motivada por algunos círculos de poder en la sociedad. Y es que los Derechos Humanos son violados en mayor o menor medida por causas de la corrupción...”²³

En suma, podemos decir que la corrupción es un conjunto de acciones indignas, que transgreden instituciones, normas y valores que conforman parte del engranaje de la sociedad, que influye de manera negativa en todos los aspectos de la vida de una comunidad, causa inaccesibilidad a la justicia y atención eficiente de la administración pública. La corrupción estimula la exclusión, priva a los grupos más vulnerables e impide que los individuos gocen de todos sus derechos políticos, civiles, sociales, culturales y económicos.

1.2. Breve síntesis de la lucha contra la corrupción en Ecuador antes de la actual Constitución

Dentro del diagnóstico preliminar de la corrupción y propuestas generales de políticas públicas de la Función de Transparencia y Control Social, se señalan los casos

²² *Ibíd.*, 28.

²³ Ana María Arteaga, *¿Es la corrupción la causa de la pobreza?*, en *Corrupción y derechos humanos: estrategias comunes por la transparencia y contra la impunidad*, (Medellín: Instituto Popular de Capacitación, 2005), 83.

emblemáticos de corrupción que han golpeado al Ecuador en los últimos años, entre los que están:

1. Durante los años 1999 hasta el 2001, varios bancos del sistema financiero nacional enfrentaron problemas debido al mal manejo de sus capitales, consecuencia de lo cual la quiebra fue inminente y el Gobierno de ese entonces optó por asumir como deuda pública los compromisos que tenían las instituciones financieras con las personas que depositaron sus ahorros en ellas, dado que fue imposible para los bancos solventar sus obligaciones; de esta forma no solo se generó perjuicio para los depositantes que en su totalidad no han podido recuperar sus ahorros. El estado ecuatoriano aún se encuentra trabajando en el proceso de recuperación de los multimillonarios aportes que realizó en procura de un salvataje bancario.
2. En 1997, se organizó una red de empresas ficticias a cargo de un ex diputado para comercialización de materiales y equipos de oficinas para colegios, municipios y otras instituciones. Diputados y contactos en el Ministerio de Finanzas les permitieron conseguir las asignaciones con cargo a la cuenta Inversiones y aportaciones especiales del Estado.
3. Contrato de 40 millones de dólares para provisión de mochilas y otros implementos, hasta julio de 1999, el 70% de la mercadería fue recibida oficialmente. Parte de la mercadería fue reexportada a Colombia para cambiar logotipos con propaganda del Gobierno.
4. Vicios de contratación que ocasionaría la nulidad del Contrato de Anfitrionía para el concurso Miss Universo 2004. El Presidente de la República de ese entonces, emitió decretos ejecutivos carentes de base legal para crear la Fundación Ecuador 2004, existe responsabilidad penal por abuso de autoridad y peculado por la administración arbitraria de fondos públicos. (2004).
5. Los Directores de Derechos Humanos en el exterior nombrados por un ex Defensor del Pueblo, perjudicaron a familiares de los emigrantes fallecidos en España al cobrar indemnizaciones a su nombre, utilizando poderes especiales sin entregarles el importe cobrado, además se determinó que existió donaciones de órganos de dos ecuatorianos fallecidos en España con una indemnización de 1 600,00 euros en cada caso. (2005 – 2006).
6. Suscripción de 2 089 contratos de personal innecesario en el ex Congreso Nacional (1995 – 1997).

7. En el proceso de precalificación de ofertas para la construcción de Poza Honda se descalificaron a 6 de los 9 oferentes, situación que causó inconformidad al organismo japonés “Overseas Economic Fund”, el cual concedía el crédito de 17 millones de dólares para la ejecución de la obra. Más tarde el requirente de la obra suspendió unilateralmente el convenio de crédito y el costo para el Estado fue el doble del original. (1997).
8. Alrededor de 22 contenedores ingresaron por la Aduana del Ecuador sin sujetarse a la Ley Orgánica de Aduanas y su Reglamento, en calidad de donaciones para los damnificados por el Fenómeno del Niño, sin embargo los beneficiarios nunca recibieron las donaciones y cada contenedor causó una evasión de alrededor de 100 millones de sucres por pagos arancelarios. (1997 – 1998).
9. El Ministerio de Economía y Finanzas modificó la partida de inversiones para transferencias irregulares sin decreto de emergencia a los Ministerios de Obras Públicas, Salud y Desarrollo Urbano y Vivienda por alrededor de 90 millones de dólares, para pagos indebidos a varios contratos en diferentes ciudades del país. La red de corrupción trabajaba en función de comisiones que se repartieron así: 25% al Ministerio de Finanzas, 7% al alcalde de la ciudad beneficiada, 3% a la fiscalización y 3% a la red de tramitadores. (2001).
10. Diferencias no justificadas en ingresos de un miembro activo de la Policía Nacional. Se ocultó información en las declaraciones juramentadas y se evadió el pago del impuesto a la renta. Depósitos injustificados en la cuenta del implicado y su esposa. (2000 – 2005).
11. Proceso de adquisición de impresoras y materiales para emisión de licencias, a pesar de que la Policía ya había adquirido meses atrás impresoras para este fin, pagó 260 765 dólares por las impresoras, las cuales nunca fueron utilizadas, además se detectó evasión de los procedimientos precontractuales y favoritismo por la empresa Defencorp. (2000 – 2005)
12. Compra irregular de 10 000 fusiles y cartuchos de gobierno a gobierno. Se realizó el pago en efectivo contra entrega, sin embargo la forma de pago acordada fue con anticipo del precio total, inclusive previo a la celebración del contrato. (1995).
13. Indicios de responsabilidad administrativa de los ex miembros del Comité de Contratación de las FFAA por calificar a dos empresas que incumplían los requisitos establecidos en el Reglamento. Pese a ser un contrato con el exterior se inobservó la norma relacionada con que para este tipo de contrataciones debía contarse con expertos en seguros. Además los miembros del Comité no ejecutaron la garantía de

HealthLambert dado que omitió colocar el 100% del reaseguro dentro de los 8 días contados a partir de la adjudicación. (2000 – 2005).²⁴

En este contexto, la Constitución Política del Ecuador de 1998, en el Título X, De los Organismos de Control, creó la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, que tenía como finalidad promover la eliminación de la corrupción en el país y la obligación de receptor denuncias sobre hechos presuntamente ilícitos cometidos en el Estado.

La Ley de creación de esta Comisión mandaba realizar las acciones necesarias para la prevención, investigación, identificación e individualización de los actos de corrupción, así como para la difusión de valores y principios de transparencia en el manejo de los asuntos públicos; además, le entregaba la atribución para receptor, tramitar e investigar denuncias sobre actos cometidos por mandatarios y representantes de elección popular, magistrados, dignatarios, autoridades, funcionarios y empleados de los organismos del Estado y por las personas particulares involucradas en los hechos que se investigaran²⁵. Es decir, tenía la obligación de poner en conocimiento de las autoridades competentes los indicios de corrupción que representen responsabilidad penal y administrativa ante las autoridades pertinentes.

La atribución de la Comisión era formular programas, dirigir campañas contra la corrupción y diseñar un Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción, que debía presentarse a las más altas autoridades de las funciones del Estado, hasta ciento veinte días después del inicio de sus funciones. Entre otras competencias obligaba a promover la participación y organización de la ciudadanía en la creación de una cultura de la legalidad y honestidad, labor que hoy se relaciona como la promoción de la participación ciudadana y control social de la actividad pública.

La integración de los miembros de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción se realizaba mediante designación de colegios electorales pertenecientes a las universidades, gremios profesionales, asociaciones, entre otros²⁶.

²⁴ Función de Transparencia y Control Social del Ecuador, *Diagnóstico preliminar de la corrupción y propuestas generales de políticas públicas*, (Quito: Función de Transparencia y Control Social, 2011), 16-19.

²⁵ Ecuador, Ley de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, Ley 39, Registro Oficial 253, (Quito 12 de agosto de 1999), art. 2, en adelante LCCC.

²⁶ LCCC art. 4.

No en el mismo rango constitucional, en el año 2007, mediante Decreto Ejecutivo 122, se creó la Secretaría Nacional Anticorrupción, que era el organismo de la Presidencia de la República “encargado de ejecutar la política gubernamental anticorrupción y elaborar las estrategias para investigar, determinar y poner en conocimiento de las autoridades competentes, los actos de corrupción en que incurrieren los funcionarios de la Administración Pública Central e Institucional...”. La institución tenía la obligación de trabajar en forma coordinada con la Contraloría General del Estado, el Ministerio Público y la Comisión de Control Cívico de la Corrupción. Esta Secretaría fue absorbida por la Secretaría Nacional de la Administración Pública, adscrita a la Presidencia de la República, en agosto de 2014, pasando a formar una subsecretaría al interior de esa Secretaría Nacional.

La institucionalidad anterior, según detalla el Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción, no fue realmente eficaz en la lucha contra la corrupción, fundamentalmente porque no desarrollaron su trabajo de manera coordinada y duplicaron las investigaciones sobre los mismos casos, lo que evidenció la falta de una política pública adecuada y sistemática para luchar contra la corrupción. Además destaca la falta de capacidad para sancionar los casos investigados y para convertirse en parte procesal en caso de judicialización de los casos investigados²⁷.

A pesar de eso, el Plan resalta algunas de las actuaciones de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, entre ellas, los proyectos de prevención de la corrupción con la participación de la ciudadanía organizada y la creación de programas de veeduría ciudadana, que han servido de modelo y fundamento para iniciar nuevos procesos en la actualidad. También destacan la implementación de programas de educación a la ciudadanía en ética y valores, redes cívicas y redes juveniles Anticorrupción, el programa “Municipios Transparentes”, entre otros.

1.3.Marco jurídico actual sobre la lucha contra la corrupción en el Ecuador

1.3.1. Ordenamiento constitucional y legal

Debido a la crisis política de casi diez años (1997-2007), período marcado por la disputa de poder, ineficiencia de las instituciones públicas, desconfianza en los partidos

²⁷ Función de Transparencia y Control Social del Ecuador, *Plan nacional de prevención y lucha contra la corrupción 2013-2017*, (Quito: Función de Transparencia y Control Social, 2013), 25.

políticos tradicionales y la falta de credibilidad del gobierno, se puso en jaque a la democracia del Ecuador y surgen las demandas de ciudadanos críticos con un profundo interés por participar y velar por los asuntos de interés público y, tras un largo proceso de transición y de reclamos sociales, es aprobada mediante referendo la Constitución de la República del Ecuador el 28 de septiembre de 2008, la cual coloca a la participación ciudadana y al control social como ejes transversales para la vida en democracia y la consecución del buen vivir.

La Constitución de la República en su artículo 204, establece que “El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación”²⁸. Esta disposición se relaciona con los numerales 2 y 5 del artículo 66 constitucional, que prescriben como derechos de los ecuatorianos los de: participar en los asuntos de interés público y fiscalizar los actos del poder público.

Para ello, la Constitución de la República dispone una estructura institucional a la que encarga esta materia y crea la 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 de Bancos, Compañías y Seguros, de Economía Popular y Solidaria; de Control del Poder del Mercado y la de Comunicación.

Según mandato constitucional, la Función de Transparencia y Control Social promoverá e impulsará el control de la entidades y organismos del sector público y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentará e incentivará la participación ciudadana; protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y prevendrá y combatirá la corrupción.

Los titulares de las entidades, según detalla el artículo 6 de la Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social, conforman el Comité de Coordinación que tiene entre sus atribuciones las de: formular políticas públicas de transparencia, control social, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana, prevención y lucha contra la corrupción; coordinar el Plan de acción de las entidades de la Función de Transparencia y Control Social, sin afectar su autonomía; articular y coordinar la

²⁸ Constitución de la República del Ecuador, [2008], tít. IV, “Participación y organización del poder”, cap. 5 “Función de Transparencia y Control Social”, art. 204.

formulación del Plan Nacional de Prevención y Lucha contra la Corrupción; y, mantener coordinación con otras instituciones del Estado y entidades del sector privado en acciones comunes dirigidas al cumplimiento de los objetivos de la Función de Transparencia y Control Social.²⁹

Estos personeros, deben elegir a quien presida esta Función, así como a su vicepresidente o vicepresidenta por el lapso de un año, quienes además serán los titulares del Comité de Coordinación³⁰.

La ley crea una Secretaría Técnica, que es el órgano operativo del Comité de Coordinación y que posee autonomía administrativa y financiera, ejercida por una o un Secretario Técnico, designado por mayoría absoluta del Comité de Coordinación de una terna remitida por la o el Presidente de la Función de Transparencia y Control Social, quien dura cinco años en el ejercicio de sus funciones.

Las atribuciones de la Secretaría Técnica son eminentemente operativas, destacando entre ellas las de: dar seguimiento a las políticas y planes formulados por el Comité de Coordinación; diseñar la estrategia, el Plan y los insumos necesarios para definir las políticas de la Función de Transparencia y Control Social; coordinar la implementación del Plan y acciones de la Función de Transparencia y Control Social; y, presentar semestralmente al Comité de Coordinación, los informes sobre el seguimiento de los planes y programas formulados por el propio Comité³¹.

A nuestro criterio ese período resulta muy breve para que el representante legal de este organismo pueda coordinar acciones y estrategias tendientes a la ejecución del Plan Nacional de Prevención y Lucha contra la corrupción. Asimismo, consideramos que debe existir una mínima institucionalidad de la Función de Transparencia y Control Social, ya que sólo con la presencia del Secretario Técnico no se puede dar un verdadero seguimiento a las políticas y a la implementación del sistema nacional integrado de la Función de Transparencia y Control Social.

Igualmente, algunos de los organismos que la conforman la Función de Transparencia y Control Social son más antiguos y responden a un modelo de Estado diferente y a una lógica de control sobre la base de principios de ese modelo. Nos

²⁹ Ecuador, Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social, Registro Oficial Suplemento 53, (Quito de 7 de agosto de 2013) arts. 6 y 7, en adelante LOTCS.

³⁰ LOFTCS, art. 9.

³¹ LOFTCS, art. 14.

referimos específicamente a la Contraloría General del Estado que fue creada y concebida como tal en el año 2002, cuando se publicó su ley de creación, basada en la Constitución de 1998 y creada en un momento de plena crisis económica, financiera y social.

Otro caso parecido es la Defensoría del Pueblo que fue creada mediante ley, en el año 1997, que obedece a principios constitucionales completamente distintos. La superintendencia de Bancos y la superintendencia de Compañías y Seguros, también son muy viejas. A pesar de que las otras superintendencias son de reciente creación, no son en sí mismo mecanismos de control de la corrupción en el sector público y, más bien, según señala el artículo 213 de la Constitución, “son organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas...”³². Es decir, son una especie de árbitros imparciales para controlar la actividad pública y privada en cuanto a servicios prestados a la ciudadanía y no mecanismos de control de la corrupción. Al respecto Navas señala:

Actualmente existen Superintendencias en los sectores de Compañías, Bancos y Seguros, Comunicación, Telecomunicaciones, Economía Popular y Solidaria, y Control de Poder del Mercado. De las búsquedas efectuadas no fue posible disponer de informaciones sobre si cada una de estas entidades integra en su normativa disposiciones de control social. Esto, al igual que en el caso de la Defensoría del Pueblo y la Contraloría, evidenciaría un déficit regulatorio en cuanto establecer medidas que permitan mayor participación en el control estatal y de los servicios públicos.³³

Aunque actualmente el área de seguros pasó a ser competencia de la Superintendencia de Compañías y se extinguió la Superintendencia de Telecomunicaciones, la incidencia es la misma. Las entidades de la Función de Transparencia y Control Social, deben armonizar su normativa en relación a sus atribuciones como partes de la mencionada Función, e incorporar como principios rectores la transparencia y el control social. La depuración de normativa desarticulada y

³² Constitución de la República del Ecuador, [2008], tít. IV, “Participación y organización del poder”, cap. 5 “Función de Transparencia y Control Social”, art. 213.

³³ Marco Navas Alvear, *El derecho a fiscalizar los actos del poder público en la Constitución ecuatoriana, Participación política reflexiones desde el Sur*, t. 2, (Quito: Tribunal Contencioso Electoral y Universidad de la Habana, 2014), 10.

obsoleta, es vital, para que así se sintonicen al nuevo contexto constitucional. Por ejemplo la competencia de los comités de usuarios y usuarias debería pasar a la Defensoría del Pueblo y no seguir siendo manejada por el Consejo de Participación Ciudadana. Asimismo, la Ley Orgánica de Acceso a la Información Pública debería ser reformada y su aplicación debería estar a cargo de la Función de Transparencia y Control Social, atándola a la ejecución del Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción, como lo veremos más adelante.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, es el brazo ejecutor la Función de Transparencia y Control Social, tiene entre sus fines estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción y 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.

1.3.2. Principales instrumentos internacionales firmados por el Ecuador en materia anticorrupción

La creación de instrumentos de prevención y lucha contra la corrupción nació de la necesidad de cambiar la óptica con la que se trataba el fenómeno, pues como dijimos antes se lo consideraba como un delito sin víctimas que sólo perjudicaba al Estado, sin embargo a medida de los años se fue internacionalizando, debido a la globalización y a las múltiples transacciones internacionales, lo cual colocó a los países frente a un nuevo escenario que les exigió tomar correctivos para enfrentar a las redes internacionales delincuenciales, que se relacionaban directamente con los hechos de corrupción.

El primer esfuerzo por diseñar un mecanismo integral a escala regional se concretó con la Convención Interamericana de Lucha Contra la Corrupción, que fue impulsada por la Organización de Estados Americanos (OEA), la cual fue suscrita el 29 de mayo de 1996 y entró en vigencia el 6 de marzo de 1997. Posteriormente, con una pretensión de alcance mundial, surgió la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, misma que se la aprobó el 31 de octubre de 2003 y entró en vigor el 14 de diciembre de 2005.³⁴

³⁴ Mónica Patricia Rueda, *Derecho político y sociedad civil, Instrumentos internacionales para la lucha contra la corrupción*, (Bogotá: Universidad de Boyacá, 2010), 170.

El objetivo de ambas convenciones es potenciar la cooperación internacional con la finalidad de investigar, sancionar y tipificar los delitos relacionados a los actos de corrupción, de forma coordinada, por medio de medidas preventivas y punitivas, y evaluaciones a través de sus mecanismos de seguimiento e implementación.

Convención Interamericana Contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos y su mecanismo de seguimiento e implementación

Esta convención aprobada por el Ecuador mediante resolución legislativa publicada en el Registro Oficial 70, de 20 de mayo de 1997, y ratificada mediante Decreto Ejecutivo No. 336, publicado en Registro Oficial 125 de 21 de Julio del 2000.

35

La Convención Interamericana busca promover y fortalecer a el cumplimiento de medidas consideradas necesarias para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción por medio de la cooperación de los Estados partes. Su finalidad es asegurar la eficacia de las medidas preventivas y punitivas adoptadas contra los actos de corrupción.

Después de la expedición de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, en el 2002, los Estados parte vieron la necesidad de constituir un mecanismo de seguimiento e implementación, el llamado Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción MESICIC. El mecanismo es una herramienta intergubernamental para apoyar a los Estados parte, este instrumento crea un proceso de evaluaciones mutuas en escenarios de igualdad, en donde los países exponen recomendaciones concretas con relación a las áreas en que exista oscuridad o requieran mejoras para prevenir y combatir la corrupción. El mecanismo tiene por objeto la evaluación de los compromisos adquiridos por los Estados parte, coordinar la cooperación técnica, judicial e intercambio de información respecto de las experiencias y buenas prácticas. Una de las finalidades del mecanismo es armonizar las legislaciones de los Estados partes en materia de investigación, juzgamiento y sanción para luchar contra el fenómeno de la corrupción.

³⁵ Convención Interamericana Contra la Corrupción, (1996).

El MESICIC está conformado por: a) la Conferencia de los Estados parte, responsable de instrumentalizar el mecanismo, así como adoptar disposiciones o procedimientos que considere necesarios para conseguir el cumplimiento de sus objetivos; b) el Comité de Expertos, conformado por expertos de cada Estado parte en la temática que serán objeto de estudio, es el organismo responsable del análisis técnico de la implementación de la Convención; y, c) la Secretaría Técnica, ejercida por la Secretaría General de la OEA a través del Departamento de Cooperación Jurídica de la Secretaría de Asuntos Jurídicos.³⁶

El proceso de evaluación recíproca entre los Estados parte se lo realiza a través de rondas sucesivas, en las cuales se examina cómo los Estados parte están ejecutando las disposiciones de la Convención seleccionadas para cada ronda y, se adoptan informes a nivel nacional, en los que se formulan a cada Estado parte recomendaciones concretas para que llenen los vacíos legales y rectifiquen las observaciones encontradas. Otro aporte a este mecanismo es el entregado a través de los representantes de la sociedad civil, el cual provee información a la par de la suministrada por los respectivos Estados parte. Finalmente al concluir cada ronda, el Comité entrega un informe hemisférico.

De nuestra experiencia como miembro de la delegación de Ecuador que asistió a la Tercera Ronda de análisis, Décimo Novena reunión del Comité de Expertos del MESICIC, celebrada en Washington, DC, Estados Unidos de América, del 12 al 16 de septiembre de 2011, consideramos pertinente hacer una crítica respecto del papel de la Organización No Gubernamental Transparencia Internacional dentro de la reunión, que de una manera unilateral, Transparencia Internacional se autonombró representante de la sociedad civil dentro de la reunión del mecanismo y de una forma totalmente desproporcionada hizo una serie de comentarios respecto de los países evaluados en esa reunión, que aunque no formó parte del informe hemisférico, creó un clima áspero entre los asistentes.

Si bien es vital la participación de la sociedad civil en el mecanismo, no puede ser que ella sea representada con Transparencia Internacional, organización que a nuestro criterio representa a los intereses de ciertos grupos. ¿Qué pasa con los

³⁶ Mónica Patricia Rueda, *Derecho político y sociedad civil, Instrumentos internacionales para la lucha contra la corrupción*, (Bogotá: Universidad de Boyacá, 2010), 176-177.

verdaderos representantes de la sociedad civil que carecen de medios para poder presentarse como la contraparte de los países evaluados en las rondas del MESICIC?

Consideramos que el mecanismo debe contar con un fondo especial, con el cual se financie la participación de representantes de la sociedad civil carente de medios, sin que ello signifique que se trate de influenciar la parcialidad de ellos en las reuniones del MESICIC.

Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción y su mecanismo de examen

El Ecuador mediante Decreto Ejecutivo No. 340, publicado en Registro Oficial 76 de 5 de Agosto del 2005, ratifica la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.³⁷ Este es el primer instrumento mundial jurídicamente vinculante en la lucha contra la corrupción.

Uno de los elementos más importantes de la Convención es que los Estados parte reconocen que la corrupción ya no es un problema local y que debe entenderse como un fenómeno transnacional que requiere un enfoque amplio y multidisciplinario para su prevención y combate.

La Convención obliga a los Estados a establecer y promover prácticas de prevención de la corrupción en el sector público y en el privado, incluyendo la formulación de políticas preventivas tales como la creación de organismos anticorrupción y aumentar la transparencia financiera; tomar medidas para promover la transparencia y la rendición de cuentas en el financiamiento público; tomar medidas para asegurar que los servidores públicos estén sujetos a ciertas prevenciones; tomar medidas que eleven la conciencia contra la corrupción; imponer requisitos específicos en ciertas áreas, por ejemplo, en la legislación de contratación pública o en el sector judicial.

En el ámbito legislativo, los Estados parte se obligan a determinar las ofensas criminales específicas que no estén contemplados en la legislación nacional y determinar tipologías más sofisticadas.

³⁷ Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, (2005).

La Convención detalla los tipos de medidas que los Estados deben impulsar para prevenir y controlar la corrupción en sus territorios. En términos generales existen dos tipos de medidas: las punitivas y las preventivas.

Los mecanismos punitivos comprenden normas y sistemas de control que buscan sancionar a los comportamientos contrarios a la ética pública, sean o no servidores públicos. En el ámbito de estos mecanismos están las leyes penales que conllevan penas de prisión. A eso se suman normas legales de carácter administrativo para sancionar conductas que, por su menor gravedad, no llegan a ser delitos pero se consideran faltas a la ética pública. Los organismos públicos con competencia en la materia sancionatoria administrativa y penal, así como los elementos que se utilizan para ejercerla, también forman parte de los mecanismos punitivos.

Sin embargo, las políticas y prácticas punitivas poseen un efecto disuasivo que no siempre resulta suficiente para prevenir la corrupción. “Reconocer que las estrategias exclusivamente punitivas no son efectivas para lograr éxitos duraderos implica considerar el fortalecimiento de las políticas públicas de transparencia como instrumento fundamental en la lucha contra la corrupción.”³⁸.

El segundo grupo de medidas tiene que ver con la prevención y tiende a evitar las conductas antiéticas e ilícitas. Ese tipo de mecanismos suele expresarse en normas, pero también en políticas, programas, actividades, publicidad, campañas o sistemas aleatorios o permanentes de control.

Igual que la Convención Interamericana, esta Convención creó un mecanismo de examen propio para su ejecución, resultado de la Tercera Reunión de la Conferencia de los Estados Parte de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, celebrada en Doha entre el 9 y el 13 de noviembre de 2009. En el mecanismo cada Estado parte realiza un informe país, en el cual se analiza la implementación de la Convención entre sus miembros, consecuencia de una evaluación en la cual cada Estado parte es evaluado por otro par.

Este mecanismo de examen está subordinado a la autoridad de la conferencia de los Estados parte, y tiene bajo su cargo promover la aplicación de la Convención, para lo que cuenta con el apoyo técnico de una Secretaría y de expertos gubernamentales de

³⁸ Julio Fernando Vitobello, *Ética, Transparencia y Lucha contra la Corrupción en la Administración Pública, manual para el ejercicio de la función pública*, (Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013), 33.

cada Estado parte. El mecanismo observa fases evaluación, cada una de dos ciclos de cinco años de duración. En el primero de estos ciclos, se analizó dos capítulos de la Convención: Capítulo III, Penalización y aplicación de la ley, y IV, Cooperación Internacional. En el segundo ciclo, se evaluará los capítulos II, Medidas preventivas, y V Recuperación de Activos.

De nuestra experiencia dentro del grupo de expertos intergubernamentales del mecanismo y como miembro de la delegación ecuatoriana que asistió a las sesiones de: a) trabajo intergubernamental de composición abierta sobre prevención de la corrupción en su segunda reunión, celebrada en Viena del 22 al 24 de agosto de 2011; b) trabajo intergubernamental de composición abierta sobre recuperación de activos en su quinta reunión, celebrada en Viena del 25 al 27 de agosto de 2011; y, c) el grupo técnico del cuarto periodo de sesiones de la conferencia de los Estados parte de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, celebrada en Marrakech del 24 al 28 de octubre de 2011, podemos observar que el mecanismo de examen de esta Convención es el más idóneo que el de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, toda vez no ha permitido la injerencia de entes externos, como es el caso de la Organización No Gubernamental Transparencia Internacional, que trató por todos los medios de ser parte del mecanismo, y pretendió que la conferencia aprobara una resolución en tal sentido, Transparencia Internacional. Pero, debido a que en la conferencia sólo se aprueban las resoluciones que tienen la anuencia de todos los Estado parte, Rusia, China, Irán, Cuba y Ecuador no permitieron se dé paso a tal pretensión.

Capítulo Segundo

2. La participación ciudadana y control social como mecanismos para combatir la corrupción

2.1. Participación ciudadana y control social

Participación Ciudadana

Para hablar de participación ciudadana debemos adentrarnos en la definición de la palabra democracia, que proviene del vocablo griego: [krátos = poder] + [demos = pueblo]. En Atenas el gobierno del pueblo se lo ejercía a través de una asamblea en la cual participaban todos los ciudadanos libres, es decir, el pueblo soberano se gobernaba a sí mismo y decidía sobre los asuntos de Estado en la asamblea.³⁹ Para los atenienses era relativamente fácil ejercer la democracia, toda vez que se trataba de la participación de ciudadanos que se encontraban prácticamente en un mismo nivel, eran personas acomodadas, cultas y políticamente influyentes. A lo largo del tiempo y a paso aletargado, las democracias han incorporado a otros sectores sociales, grupos que por su sexo, religión, raza o preferencia sexual, fueron excluidos. Es allí donde nace el debate de la democracia ideal y la democracia real, que no necesariamente es la misma para todos.

Luego de grandes conquistas, la democracia fue mutando y se fueron incorporando instrumentos fuertemente difundidos y utilizados como el plebiscito, el referéndum, la consulta ciudadana, la consulta y la iniciativa popular, entre otros. Así fue como se fueron desarrollando conceptos como democracia representativa, democracia participativa, democracia directa, democracia deliberativa y participación ciudadana.

A continuación brevemente pasaremos a esbozar conceptos sucintos utilizados por Ramírez, que nos servirán de pauta para profundizar este trabajo:

Democracia Representativa: modelo de gobierno en el que los ciudadanos no ejercen directamente el gobierno de la comunidad o Estado sino que se sirven de

³⁹ Alejandro Rojas Díaz Durán y Ricardo Colina Rubio, *Participación ciudadana*, (México: Editorial Porrúa, 2007), 35.

representantes a los que eligen para que éstos lleven a cabo el ejercicio de dicho gobierno... *Democracia Participativa*: conjunto de instrumentos jurídicos cuya introducción se pretende influir en la democracia representativa con el objeto de complementarla... *Democracia Directa*: los ciudadanos deciden reunidos en un recinto o asamblea escuchándose o haciéndose oír... *Democracia Deliberativa*: modelo democrático basado en la deliberación, es decir, en la posibilidad de llegar a consensos y buenas decisiones, en base al debate...⁴⁰

Asimismo, para fines didácticos revisaremos definiciones de algunos autores sobre participación ciudadana.

Según González Ballar es “un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participación en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en asuntos públicos y privados, que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en la que se desenvuelve”.⁴¹

Para González “es el proceso mediante el cual los ciudadanos, en forma directa, o mediante expresiones asociativas, inciden en ciertos procesos gubernamentales definitorios de políticas públicas”.⁴²

Viveros, por su parte indica que la participación es un derecho humano “que compete a cada individuo miembro de la comunidad como a la colectividad misma en su conjunto, y que consiste en tomar parte activa en los distintos ámbitos de la vida social, básicamente a través de los grupos, organizaciones e instituciones adecuadas, que conduzcan a un mejor desarrollo de la persona y de la comunidad en general”.⁴³

Estas definiciones nos llevan a concebir a la participación ciudadana como un conjunto de acciones o actividades que se obtienen del ejercicio de los tipos de democracias antes citadas, a excepción de la democracia representativa. Es el derecho de los ciudadanos de expresar sus demandas, su finalidad es la de influir en la toma de decisiones estatales, aportando a mejorar la gestión pública y el cumplimiento de los

⁴⁰ Alfredo Ramírez Nardíz, *Guía práctica de la democracia participativa, conocer la democracia participativa y aprender a usarla*, (Madrid: Editorial DYKINSON S. L., 2012), 109-110.

⁴¹ Rafael González Ballar, citado por Juan Pablo Morales Viteri, *Constitución del 2008 en el contexto andino, análisis de la doctrina y el derecho comparado, Los nuevos horizontes de la participación*, Ramiro Ávila Santamaría edit., primera edición, (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008), 157.

⁴² *Ibíd.*

⁴³ *Ibíd.*

derechos humanos. Permite que las políticas públicas reflejen la voluntad de la ciudadanía.

En relación a lo antes dicho, la Constitución de la República proporciona al poder popular la posibilidad de intervenir en las decisiones en los asuntos de interés público, señala que las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual o 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, reiterando que 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.⁴⁴ Dichas disposiciones constitucionales marcan un hito, toda vez considera a la participación ciudadana como la expresión de la soberanía popular. En congruencia con ello, Navas esgrime lo siguiente:

Pese a la confusión que al final del citado texto se hace entre democracia participativa y directa, resulta claro que la CRE define al Estado democrático como uno donde innovadoramente se combinan con la misma importancia las formas de democracia representativa, directa y participativa propiamente dicha. Así, no obstante de que eventualmente el desarrollo de las tres formas de democracia ya mencionadas pueda presentar ciertas tensiones, por ejemplo al momento en que grupos disidentes ejerzan ciertos derechos de participación y de esa manera atenúen la democracia mayoritaria expresada en la representación, las tres formas de democracia deben verse como complementarias. Esto se corrobora con el enunciado general que hace el Art. 95 inciso final de la CRE, que establece: “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”.⁴⁵

En suma, la participación ciudadana dentro de la Constitución ha dado un porte trascendental, toda vez que marca un antes y un después, da un gran salto cualitativo y cuantitativo respecto de los anteriores textos constitucionales, ya que eleva a norma

⁴⁴ Constitución de la República del Ecuador, [2008], tít. IV, “Participación y organización del poder”, cap. 1 “Participación en democracia”, art. 95.

⁴⁵ Marco Navas Alvear, *Proceso constituyente, participación y un nuevo diseño democrático en la constitución ecuatoriana actual*, Confluenze: Revista di Studi Iberoamericani, 2014, texto digital.

constitucional el involucramiento de los ciudadanos en las decisiones de la cosa pública, papel que no es meramente consultivo sino fundamental en todos los niveles de gobierno.

Dentro del objetivo 1 del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, se encuentra el consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular, y como lineamiento 1.9 se halla, consolidar la participación ciudadana en los procesos de elaboración de políticas públicas y en el relacionamiento Estado-sociedad.⁴⁶ El Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 es la hoja de ruta del Estado ecuatoriano, es el instrumento de planificación, que traduce la ejecución de políticas públicas, sirve para controlar los gastos, limita los objetivos, metas y plazos del presupuesto general del Estado. Integrar a la ciudadanía en la gestión pública, es hacerla parte del ciclo de las políticas públicas sectoriales y territoriales, en el control de su presupuesto, seguimiento de ejecución y evaluación de resultados.

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo señala:

El fortalecimiento de la democracia a través de la promoción de la participación ciudadana, constituye un objetivo del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y un derecho ampliamente desarrollado en la Constitución de la República. De ahí que el proceso de la Reforma Democrática del Estado que impulsa el Gobierno Nacional busque el cambio de los modos cerrados de gestión pública por modelos de cogestión, y la institucionalización de mecanismos permanentes de participación pública que eleven la capacidad de incidencia y de control social sobre la acción estatal.

Promover la participación en el Estado implica generar diversos grados de institucionalización de la misma, favorecer la capacidad de organización colectiva de la sociedad y aumentar los márgenes de poder de la sociedad para implicarse en la acción pública y generar los mecanismos institucionales que aseguren el cumplimiento pleno del derecho a la participación a la sociedad civil.⁴⁷

⁴⁶ Ecuador, Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, Registro Oficial Suplemento 78 (Quito 11 de septiembre de 2013), en adelante Plan del Buen Vivir.

⁴⁷ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, *La participación ciudadana en la vida democrática*, Consulta: 17 de agosto de 2015 < <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/La-participaci%C3%B3n-Ciudadana.pdf> >

La Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas del Ecuador, Código de la Democracia, respecto de la participación ciudadana, señala que las formas de organización de la sociedad son la expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas, en el control social de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos.⁴⁸ Desde la perspectiva del derecho electoral, los mecanismos de participación directa son: revocatoria del mandato, referéndum, consulta popular, iniciativa popular normativa y rendición de cuentas.⁴⁹ Estos mecanismos coadyuvan a que el soberano no sólo pueda elegir a sus representantes a través del voto, sino que por medio de la democracia participativa la ciudadanía pueda ejercer control sobre la gestión de autoridades electas, con la finalidad de que estos satisfagan las necesidades de sus mandantes. Cabe recalcar que la democracia participativa no se contrapone a la democracia representativa, simplemente la democracia participativa se activa en cualquier momento, es decir supera al momento de un proceso electoral.

La participación ciudadana debe entenderse de la manera más amplia y la interpretación de este concepto debe hacerse de forma incluyente. Benalcázar indica que la participación ciudadana activa y directa “permite el acercamiento de la autoridad a la ciudadanía, de tal modo que aquélla puede apreciar las necesidades públicas a partir de quienes las viven y sienten, y en consecuencia, adoptar decisiones apegadas a las realidades.”⁵⁰

El hecho de vivir en un Estado democrático, en materia de participación ciudadana, no solo significa el derecho al sufragio y a participar en elecciones populares de autoridades, sino en la capacidad de intervenir en las actividades públicas de tal manera que exista la posibilidad de involucrarse en el proceso de toma de decisiones. Bajo esos criterios insistimos que la participación ciudadana tiene que ser entendida más allá de la simple participación electoral del ciudadano.

⁴⁸ Ecuador, Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas del Ecuador, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578 (Quito de 27 de abril de 2009) art. 168, en adelante Código de la Democracia.

⁴⁹ Nately Soria Moya, *Revocatoria del mandato y rendición de cuentas, Gobernanza local para autoridades electas 2014*, (Quito: Instituto de la Meritocracia, 2014), 36.

⁵⁰ Juan Carlos Benalcázar, *Ponencia: Participación ciudadana y Control de la Corrupción*, UNAM, Tercer Congreso Iberoamericano y Cuarto Mexicano de Derecho Administrativo, (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2011), 19.

Control Social

El control social debe entenderse como una actividad de fiscalización, evaluación y revisión del accionar de las autoridades. 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.

Márquez hace notar que la fiscalización del poder público debe darse desde varias esferas: control administrativo, político y jurídico; sin embargo, el mismo autor hace notar que todos ellos tienen falencias. El control administrativo genera sobrerregulaciones que entorpecen la actividad administrativa; el control político goza de dinamismo, pero produce un conjunto de usos y costumbres que se contraponen a la ética y a la moral; y, agregaríamos que el control jurídico puede ser insuficiente, sobre todo por la falta de legitimidad que encuentren las instituciones jurídicas; de ahí que se haga necesario un mecanismo adicional para el control de la corrupción, ese sería, en efecto el control social⁵¹..

El control social, de acuerdo con la página web del Consejo, es un “derecho y el deber de los ciudadanos y ciudadanas quienes, como ejercicio de su derecho de participación ciudadana, controlan el buen manejo de la gestión de lo público. Para ello existe una diversidad de instrumentos con la finalidad de incidir en decisiones sobre las políticas públicas, en todos los niveles de gestión de lo público.”⁵².

Los objetivos del control social, según la misma fuente, son: “Aumentar la capacidad de influencia de la sociedad civil sobre el papel regulador del Estado para fortalecer el poder ciudadano; Equilibrar las relaciones de poder; Proponer alternativas para el mejoramiento permanente de la gestión de lo público para contribuir al buen vivir, y, Prevenir y denunciar actos de corrupción o impunidad, que van en detrimento de la calidad de vida de la población.”⁵³.

⁵¹ Daniel Márquez Gómez, *Función jurídica del Control de la Administración Pública*, (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2005), 11-15.

⁵² Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Control Social, Consulta: 29 de diciembre de 2014 <<http://www.cpccs.gob.ec/?mod=control>>

⁵³ *Ibíd.*

El Consejo, según cita Benalcázar, considera al control social como “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.”⁵⁴

Entonces el control social debe entenderse como el derecho y el deber sustentado en la participación ciudadana, cuyo objetivo es controlar el buen manejo de la cosa pública. Es la acción que ejerce la ciudadanía para evaluar, monitorear y dar seguimiento a los programas, proyectos, políticas, entre otros, que gestionan las instituciones públicas o instituciones privadas que sean de interés público.

La participación ciudadana y el control social frente a la corrupción involucra aspectos que van desde la incidencia en la formulación de la política pública, el involucramiento en la toma de decisiones y la vigilancia y el control posterior de las actuaciones de los poderes públicos. El control social debe realizarse de tal manera que exista vigilancia permanente, con mecanismos concretos y, hasta cierto punto, institucionalizados.

Hay que considerar que el Estado no actúa ya de manera asistencial, sino a través de políticas públicas programadas y planificadas, que son “decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados en su calidad de ciudadanos, electores y contribuyentes”⁵⁵. De ahí que, para que esas políticas cumplan su objetivo y se eviten las prácticas corruptas, la ciudadanía tiene que estar involucrada en todo el proceso desde el surgimiento del problema y su inclusión en la agenda⁵⁶, el diseño de la política, su implementación y la evaluación del cumplimiento de sus objetivos.

Cuando la ciudadanía siente que su presencia no es requerida ni su opinión escuchada, no se involucra en el accionar de la función pública y permite que aquella actúe de manera independiente sin rendir cuentas a los mandantes. Al no existir un apropiamiento por parte de la ciudadanía de la cosa pública, los operadores estatales

⁵⁴ Juan Carlos Benalcázar, *Ponencia: Participación ciudadana y Control de la Corrupción*, Tercer Congreso Iberoamericano y Cuarto Mexicano de Derecho Administrativo, (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2011), 12.

⁵⁵ Luis Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, p. 36

⁵⁶ Luisa Fernanda Cano, *La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza en Estudios Políticos*, 33, Medellín, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 2005, p. 147-177.

podrían actuar, a pesar de los controles legales e institucionales, con cierta discrecionalidad y en ocasiones atentando contra la ética pública y, lo que es peor, contra los intereses comunes. Frente a ello es indispensable entregar a la ciudadanía las herramientas legales y operacionales, para estimular valores y sentimientos de adueñamiento de los quehaceres públicos, a fin de convertirla en ama de su propio destino.

2.2.Mecanismos contra la corrupción

Como vimos anteriormente la corrupción puede ser estudiada desde diferentes ópticas y produce un impacto muy alto sobre un gobierno, debilita la relación y la cooperación entre la ciudadanía y el Estado, crea incertidumbre y desestimula la inversión externa. También hemos dicho que la corrupción es uno de los males más profundos que aquejan a las sociedades, y un obstáculo permanente para el progreso de los pueblos. La corrupción se da siempre de manera subterránea y escondida. Se dice que nadie roba ante notario, por lo tanto sería ajeno a toda lógica que quienes realicen este tipo de conductas antiéticas lo hagan a vista y paciencia de la sociedad a la que deben servir.

La intervención activa de la sociedad en la actuación de los poderes públicos es de vital importancia en el Estado moderno porque tiene relación directa con la ciudadanía, una vez que ésta es la destinataria de sus decisiones y, lamentablemente, se podrían estar originando vicios de corrupción. De ahí que la participación ciudadana y el control social constituyen uno de los mejores medios y probablemente el más idóneo para impulsar y controlar la conducta ética y lícita de las autoridades y servidores públicos.

En este punto podemos afirmar que un gobierno democrático, debe dar oído a la opinión de los ciudadanos y ello constituye la genuina expresión del control cívico. En la práctica, un número importante de ciudadanos considerará que el gobierno se ha apartado de su misión porque no escucha las quejas que ellos formulan, pero el gobierno puede escudarse en el hecho de su legitimidad de origen y de la conveniencia de servir a la mayoría, inclusive sobre la opinión o interés de la minoría.

En consecuencia, un gobierno sujeto al escrutinio público realmente es un gobierno democrático porque, solo de esa manera, existe un verdadero control de la actividad pública. Visto de esa forma, una de las principales preocupaciones del Estado está en contar con normas y mecanismos claros que permitan garantizar a los ciudadanos la posibilidad de acceder a la información sobre el funcionamiento del gobierno y de ejercer, así, derechos constitucionales, tales como la libertad de opinión, de expresión, el derecho a informar y recibir información veraz e imparcial y el derecho de petición⁵⁷.

Tal como señala Cano, es necesaria la existencia de organismos que protejan el derecho a la información, oficinas de quejas y reclamaciones, publicar estados de cuentas y desarrollo de sus contrataciones, tener portales de internet con buzón de sugerencias, establecer plazos y sanciones en caso de que se niegue la información a los ciudadanos, entre otros⁵⁸.

La construcción de la democracia reconoce el protagonismo de la ciudadanía o sociedad civil, el llamado “poder de los sin poder”, es decir que ciudadanos comunes sin uso de armas ni dinero, intervengan en las decisiones del Estado a través de los mecanismos de participación y control social, pero pese a la creación de estos mecanismos, creemos que es necesario que se realicen cambios que realmente propicien una verdadera participación ya que se percibe que existe una excesiva institucionalización y regulación sobre estos, como veremos más adelante.

Los mecanismos de participación ciudadana y control social tienen cobijo en la Constitución, esta dispone que la sociedad civil participe de manera organizada y protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos; asimismo, la Constitución manda se reconozcan 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.⁵⁹ Es decir, la Constitución reconoce todas las formas de

⁵⁷ John Ackerman e Irma Sandoval, *Leyes de Acceso a la Información en el mundo* en Cuaderno de Transparencia 7, (México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005) 13-46.

⁵⁸ Luisa Fernanda Can, *La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza en Estudios Políticos*, (Medellín: Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 2005), 147-177.

⁵⁹ Constitución de la República del Ecuador, [2008], tít. IV, “Participación y organización del poder”, cap. 1 “Participación en democracia”, arts. 95 y 96.

organización de la ciudadanía, no limita la participación a un registro o el cumplimiento de requisitos engorrosos y burocráticos.

En todos los 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.⁶⁰

La inclusión de la ciudadanía promueve la cohesión y la confianza social, que ayudarán a la reducción de la corrupción, reforzar el desempeño gubernamental y proporcionar ambientes idóneos para que prosperen los esfuerzos anti-corrupción. El empoderamiento mediante una mayor apertura y participación sociopolítica conduce al conocimiento de las consecuencias de la corrupción y a ejercer presión para eliminarla.⁶¹

En la actualidad se han desarrollado mecanismos como la participación ciudadana y el control social desde la ciudadanía. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social detalla entre ellos: las audiencias públicas, los presupuestos participativos, la “silla vacía”, la consulta previa, los cabildos populares, las veedurías ciudadanas, los observatorios ciudadanos, los consejos consultivos y la rendición de cuentas. La Ley Orgánica de Acceso a la Información Pública se centra en el acceso a la

⁶⁰ *Ibíd.* art. 100.

⁶¹ Ana María Arteaga, *¿Es la corrupción la causa de la pobreza?*, en *Corrupción y derechos humanos: estrategias comunes por la transparencia y contra la impunidad*, (Medellín: Instituto Popular de Capacitación, 2005), 99.

información pública. Los mecanismos señalados deben provocar el empoderamiento de la ciudadanía sobre el control de la cosa pública. A continuación analizaremos aquellos que consideramos herramientas plenas para el control de la corrupción.

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 públicas⁶².

El Reglamento de Veedurías del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social amplía esta definición e indica que las veedurías ciudadanas son mecanismos de control que dan seguimiento, vigilan y fiscalizan toda la gestión pública y no solo las actividades de las autoridades electas. Además dispone que su objeto es conocer, informar, monitorear, opinar y presentar observaciones antes de la elaboración de cualquier política pública, programa o acción, así como durante su ejecución y realizar la posterior fiscalización a fin de contribuir al mejoramiento de la administración de los quehaceres públicos.⁶³

Las veedurías ciudadanas se implementan para cualquier actividad de la función pública, adaptándose a las necesidades de cada accionar, es decir, no hay un solo formato de veeduría ni constituyen órganos ni dependencias de ninguna institución pública, gozan de total independencia y tienen carácter cívico, voluntario y proactivo.

En teoría las veedurías se conforman por iniciativa de la ciudadanía organizada, pero, en la práctica, se integran por iniciativa del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. El Reglamento de Veedurías ha establecido un procedimiento que incluye entre sus requisitos la necesidad de inscribirse en el Registro de la Subcoordinación Nacional de Control Social del Consejo de Participación Ciudadana y

⁶²Ecuador, Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Registro Oficial Suplemento 175, (Quito de 20 de abril de 2010), en adelante LOPC, art. 84

⁶³ Ecuador, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, *Reglamento de Veedurías Ciudadanas del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*, Registro Oficial 383 (Quito: 26 de noviembre de 2014), art. 6.

Control Social que, además, es el órgano encargado de verificar los requisitos para ser veedor ciudadano, caso similar es el de los observatorios ciudadanos.

Creemos que, en lugar de restringir el accionar de la veeduría, debe impulsarse e inclusive adoptarse medidas de protección a favor de los ciudadanos que realicen esta actividad, más todavía cuando se trata de una actividad voluntaria, gratuita y que beneficia a la sociedad. Debería otorgarse a los veedores y a las veedoras ciudadanas una forma legal de inmunidad de fondo. De épocas anteriores se conoce de ciudadanos que han denunciado actos de corrupción y han pasado a ser perseguidos por quienes en ese momento detentaron el poder, lo que desalienta a las personas a impulsar y formar parte de este importante mecanismo de control social.

En el presente trabajo, para enfrentar este problema, sugerimos una reforma a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social a fin de establecer, primero, un fuero especial (por ejemplo de Corte Provincial) o, segundo, inmunidad parecida a la que gozan los assembleístas, porque, a pesar de que los veedores no son electos por el voto popular, representan los intereses de la sociedad y cumplen con una función cívica. También se deben fortalecer los requisitos de confidencialidad dentro de las veedurías, para garantizar los derechos de las partes objeto de la veeduría y que los ciudadanos que participen como veedores no utilicen tal condición como palestra mediática y/o como medio de vendettas personales.

En Colombia las veedurías no son nuevas, están reguladas desde el 2003 mediante la Ley 850. Aunque el fin de la veeduría es el mismo que en Ecuador, Colombia maneja una especie de híbrido con relación a la democracia representativa, siendo esta una de las principales diferencias con nuestro modelo, allí las organizaciones civiles o los ciudadanos, eligen democráticamente a los veedores, luego elaborarán un acta de constitución que inscriben ante las personerías municipales o distritales o ante las Cámaras de Comercio, quienes deberán llevar registro público de las veedurías inscritas en su jurisdicción. Es decir no cuentan con un ente que centralice el registro de veedurías. Pese a ello, existe un Consejo Nacional de Apoyo a las veedurías ciudadanas, que es el encargado de evaluar las políticas que ejecuten las instituciones públicas en materia de veedurías ciudadanas, ese Consejo está conformado por un delegado de la Procuraduría General de la Nación, un delegado de la Contraloría General de la República, un delegado de la Defensoría del Pueblo, dos delegados de las

redes de veedurías ciudadanas de orden nacional, dos delegados de las redes de veedurías ciudadanas de orden municipal y dos delegados de la redes no territoriales de veedurías ciudadanas.⁶⁴

Observatorios ciudadanos

Los observatorios se constituyen por grupos de personas u organizaciones ciudadanas que no tengan conflicto de intereses con el objeto observado. Tendrán como objetivo elaborar diagnósticos, informes y reportes con independencia y criterios técnicos, con el objeto de impulsar, evaluar, monitorear y vigilar el cumplimiento de las políticas públicas.⁶⁵

Los observatorios ciudadanos son mecanismos autónomos e independientes de la función pública y están encargados de la vigilancia del cumplimiento de la política pública, mediante la participación plural de personas con alto conocimiento en las materias que son observadas, enriqueciendo así esa política con propuestas y opiniones especializadas. Estos procesos son acompañados por el Consejo de Participación Ciudadana y pretenden generar conocimiento especializado, recomendaciones y propuestas que puedan ser difundidas a la ciudadanía y que a su vez puedan ser utilizadas para el mejoramiento del accionar público.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en el 2013 expidió el Manual de Procedimientos de Observatorios Ciudadanos, con este instrumento el Consejo pretende normar la conformación de los observatorios ciudadanos, solicitando a los interesados un sinnúmero de información para su convocatoria y posterior postulación, para luego de un análisis correspondiente, que puede ser subjetivo, se pueda conformar el observatorio ciudadano.⁶⁶

En la práctica se han creado varios observatorios de género, interculturalidad, comunicación, movilidad, entre otros. El más reciente y tal vez el que más connotación mediática ha tenido es el observatorio ciudadano para vigilar acciones del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de Participación

⁶⁴ Colombia, Ley 805, Diario oficial 45376 del 19 de noviembre de 2003, arts. 3 y 23.

⁶⁵ LOPC, art. 79.

⁶⁶ Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Consulta 18 de agosto de 2015: <<http://www.cpccs.gob.ec/docs/niceditUploads/tempo/1408740099MANUAL%20DE%20PROCEDIMIENTOS%20OBSERVATORIOS.pdf>>.

Ciudadana y Control Social. Este último no fue inscrito en el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, porque según el citado manual el Consejo, podría o no calificarlo (sería juez y parte), entonces *¿debería o no carecer de legalidad?*

Como dijimos anteriormente, la Constitución señala que se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos.⁶⁷ La normativa secundaria no puede contraponerse a las normas y principios constitucionales, bajo el principio de supremacía de la Constitución, como norma superior, predomina sobre cualquier otra norma jurídica. Esta es una muestra de cómo la exagerada reglamentación en la implementación de los mecanismos limita los derechos de participación y control social.

Los requisitos para la constitución de un observatorio deberían ser más sencillos, sin darle espacio a la subjetividad que organismo que califica, limitándose a revisar si cumplen con los requisitos, como en el caso de la constitución de compañías, las sociedades que cumplen con la reglamentación de la Superintendencia de Compañías son registradas sin más.

Silla vacía

Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados serán públicas, y en ellas existirá la silla vacía que ocupará una representante o un representante ciudadano en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en su debate y en la toma de decisiones.⁶⁸

La Constitución introduce un novísimo mecanismo de participación, la denominada “silla vacía”, con ella se trata de viabilizar la presencia directa de la ciudadanía interesada en un asunto en particular dentro de las sesiones de los organismos seccionales, para discutir determinados temas inherentes a la ciudadanía, a fin de exponer su opinión al respecto e incidir en la toma de decisiones.

⁶⁷ Constitución de la República del Ecuador, [2008], tít. IV, “Participación y organización del poder”, cap. 1 “Participación en democracia”, art. 96

⁶⁸ *Ibíd.*, art. 101.

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana indica que la ciudadanía determinará a la o el representante que deberá intervenir en la sesión, de acuerdo con la materia que se vaya a tratar, quien se acreditará ante la secretaría del cuerpo colegiado. Su participación en la sesión se sujetará a la ley, ordenanzas y reglamentos de los gobiernos autónomos descentralizados. El representante acreditado que participe en los debates y en la toma de decisiones lo hará con voz y voto. En el caso de que las personas acreditadas representen posturas diferentes, se establecerá un mecanismo para consensuar su voto. Si no se lograra llegar a consenso, solo serán escuchados sin voto. Asimismo, el gobierno autónomo descentralizado mantendrá un registro de las personas que solicitaren hacer uso del derecho a participar en la silla vacía, en cual se clasificará las solicitudes aceptadas y negadas.⁶⁹

Si bien el espíritu con el que se creó la silla vacía es muy bueno, en la praxis es muy complejo implementar tal mecanismo, por las razones que se puntualizan a continuación:

1. Pese a que la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo expidió una Guía de Participación Ciudadana para los GADS, en la que se anexan modelos de ordenanzas y resoluciones para la implementación de los sistemas de participación ciudadana donde se incluye la silla vacía,⁷⁰ casi todas las ordenanzas y resoluciones expedidas hacen caso omiso a los modelos. Al regular la implementación obligan a los que deseen ocupar la silla vacía inscribirse 72 horas antes de la sesión, en el caso de las sesiones extraordinarias se las puede convocar 24 horas antes de la sesión, lo que restringe a los representantes de las asambleas, cabildos populares y audiencias públicas el que corto tiempo puedan empaparse de los temas a tratarse adoptar una posición y reunirse para enviar a la o las personas que los representen; y,
2. Las decisiones de los concejos de los gobiernos autónomos descentralizados son tomadas generalmente en base a los informes que envían las comisiones especializadas sobre los temas a ser tratados. En dichas comisiones es donde

⁶⁹ LOPC, art. 77.

⁷⁰ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Guía de Participación Ciudadana en la Planificación de los GAD, Consulta 19 de agosto de 2015, <1. http://issuu.com/publisenplades/docs/gpc-gad_29.9.11 >

realmente se conocen a fondo los temas a tratarse, allí no existen representantes de la ciudadanía;

3. Partiendo de la frase coloquial *cuando se crea la norma se crea la trampa*, en algunos casos las autoridades electas de los gobiernos autónomos descentralizados le piden a un grupo de sus simpatizantes que se organicen y envíen a un representante a ocupar la silla vacía. El verdadero representante de la ciudadanía, con posiciones totalmente contrapuestas eventualmente no participe o lo haga para darles sólo el derecho de voz y no de voto en la sesión.

A modo de ejemplo, tomemos lo que ocurrió en una sesión de la Municipalidad de Guayaquil, hecho relatado por el diario el Telégrafo:

En el debate del viernes, las posturas de Carrasco y Medina fueron opuestas. Mientras que el primero criticó la gestión de Interagua, la segunda la defendió. Incluso esta última manifestó su simpatía por el alcalde Jaime Nebot al asegurar que “no queremos ningún otro representante, para eso lo elegimos a usted”.//César Cárdenas, director del Observatorio Ciudadano de Servicios Públicos -entidad que delegó a Carrasco-, consideró que, pese a las limitaciones, se buscó sentar precedentes.//Calificó como “trampa” el poner a una persona que piense diferente al que, en primera instancia, solicitó el derecho de la silla vacía para, de esta manera, anular el derecho al voto. “El Municipio parece no querer escuchar a la ciudadanía, porque el poder ciudadano ha quedado en el valor cognoscitivo y no trasciende en la toma de decisiones”.//Pablo León, conecedor de la figura jurídica municipal, sostuvo que hay poco interés por participar en las sesiones del Cabildo.//Para el jurisperito, el condicionamiento del voto de la silla vacía “desmotiva a la persona común, sobre todo, dentro de un salón en el que los simpatizantes del alcalde presionan y hostigan a todo aquel que piense contrario a Nebot”.⁷¹

En virtud de lo expuesto, las ordenanzas y resoluciones que regulan la implementación del sistema de participación ciudadana en el que se incluye la silla vacía deben tomar en cuenta el tiempo que se toma para estudiar los temas a tratarse y

⁷¹ “La silla vacía aún no tiene voto en las decisiones del Cabildo”, El Telégrafo (Quito), 3 de octubre de 2012, Consulta 18 de agosto de 2015, < <http://telegrafo.com.ec/noticias/guayaquil/item/la-silla-vacia-aun-no-tiene-voto-en-las-decisiones-del-cabildo.html> >

en el caso de que el representante sea resultado de una elección de la colectividad, deben darle el tiempo necesario para que se efectuó tal elección.

Se debería reformar la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, para que cuando existan personas con diferentes criterios pretendiendo ocupar la silla vacía, ésta sea ocupada por ejemplo quien represente a la opinión de un mayor número de ciudadanos.

Presupuestos participativos

Es el proceso mediante el cual, las ciudadanas y los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones sociales, contribuyen voluntariamente a la toma de decisiones respecto de los presupuestos estatales, en reuniones con las autoridades electas y designadas.⁷²

Los presupuestos participativos son un modelo que proviene de Brasil llamado *arcamento participativo*, implementado por los ciudadanos de Porto Alegre, como consecuencia del triunfo del Partido de los Trabajadores en 1989. Está orientado a la inclusión de los ciudadanos comunes en los procesos de gobernanza, dotándolos con voz en los procesos locales, en la toma de decisiones y definición de prioridades colectivas.⁷³ Con la puesta en marcha de los presupuestos participativos se comprobó que las necesidades de las zonas pobres de la ciudad eran totalmente opuestas a las zonas donde residían las personas que estaban en mejores condiciones económicas. Debido al éxito en Porto Alegre, la práctica de los presupuestos participativos se ha expandido por todo el mundo.

En Europa, en el año 2005, se han censado 55 experiencias de presupuesto participativo, especialmente en ciudades de pequeño o mediano tamaño. En Italia, los casos más conocidos son los de Grottammare, Pieve Emanuele y en el Municipio 11 de Roma, a los que se ha añadido recientemente Módena. Las experiencias europeas se diferencian del modelo original tanto por la adopción de trámites más simples y de menor empeño para la administración como por la menor participación de los ciudadanos. No se han percibido en Europa efectos redistributivos especialmente

⁷² LOPC, art.67.

⁷³ Francoise Montamveault, *Nuevas instituciones de democracia participativa e América Latina: la voz y sus consecuencias, ¿Aprendiendo a ser “mejores demócratas”? El papel de las prácticas informales en las experiencias de presupuestos participativos en Brasil*, edit. Maxwell A. Cameron y Kenneth E. Sharpe, (México: FLACSO México, 2012), 137-138.

relevantes. Se ha visto más bien en las asambleas una tendencia a concentrarse en pequeños problemas o de relevancia muy local.⁷⁴

En nuestro país los presupuestos participativos conceden el poder de decisión a la ciudadanía respecto de la inversión pública y de la redistribución de las asignaciones. Son sin duda el punto de partida para la aplicación del sistema de participación ciudadana, de conformidad con las directrices del Plan de Desarrollo elaborado los consejos de planificación participativa del nivel territorial que corresponda, su finalidad es la articulación entre los planes de desarrollo de los diferentes niveles territoriales.

Los presupuestos participativos permiten una distribución equitativa de los recursos para todos los niveles de gobierno, partiendo desde las juntas parroquiales y dan la posibilidad mejorar la calidad de vida de los habitantes. Dotan a los gobiernos autónomos descentralizados de los recursos a los que tienen derecho para que sean invertidos en el desarrollo de las comunidades que están dentro de su territorio.

De la experiencia de muchos gobiernos autónomos descentralizados se observa que las asignaciones para cada parroquia se duplican en relación a aquellos antes de que se aplicara este mecanismo, recursos que luego fueron invertidos en vialidad, turismo, infraestructura y todas las obras priorizadas por sus habitantes. Se denota la gran participación proactiva de los habitantes en el debate y toma de decisiones para a priorización de las obras en las que se han de invertir los fondos disponibles.⁷⁵ Por otro lado existe crítica por parte de los dirigentes comunitarios que desean la no intervención del gobierno, es decir, que aquel sea un mero espectador en la toma de decisiones.

Defensorías comunitarias

Las defensorías comunitarias son espacios de participación ciudadana en los que ciudadanos de comunidades barriales, parroquiales, institucionales, urbanas y rurales se organizan para realizar acciones políticas, económicas, sociales, culturales, ambientales

⁷⁴ Luigi Bobbio, *La nueva democracia en nueve lecciones, Democracia y nuevas formas de participación*, edit. Machelangelo Borevo y Calentina Pazé, (Madrid: Editorial Trotta S.A.,2014), 49.

⁷⁵ “Presupuestos participativos, un reto para gobiernos locales”, El mercurio, 10 de mayo 2010, Consulta 18 de agosto de 2015, < http://www.elmercurio.com.ec/239301-presupuestos-participativos-un-reto-para-gobiernos-locales/#.VdUyefl_Oko>

e interponer acciones jurídicas y administrativas más adecuadas para promocionar, defender, vigilar y exigir el cumplimiento de los derechos de niñez y adolescencia.⁷⁶

Su origen está en el Código de la Niñez y Adolescencia y estaban orientados a la promoción, defensa y vigilancia de los derechos de la niñez y adolescencia. Actualmente las defensorías comunitarias se han extendido a la protección y exigibilidad de los derechos humanos, es decir que, conforme explicamos en el capítulo anterior, pueden intervenir en la lucha contra la corrupción en tanto ésta constituye una forma de transgresión de los derechos humanos.

Las defensorías comunitarias se organizan en parroquias, barrios y sectores rurales y urbanos. Son instancias auto-gestionadas que buscan fortalecer la promoción de los derechos cuando los garantes de esos derechos no cumplen con sus funciones. Se les reconoce la responsabilidad de “denunciar sustentadamente (sic), ante las autoridades competentes, casos de violación o amenaza inminente de vulneración de los derechos de las y los ciudadanos”.⁷⁷

Una similar figura existe en la República Bolivariana de Venezuela, las denominadas *defensorías comunales*,⁷⁸ estas tiene por objetivo fortalecer al poder popular organizado en los Comités de Igualdad y Equidad de Género de los consejos comunales, movimientos sociales, colectivos de mujeres y feministas, Movimiento Nacional de Mujeres por la Paz y la Vida. Promueven la prevención en la violencia contra la mujer y dan acompañamiento especializado para las víctimas de violencia familiar.

Comité de usuarios y usuarias

Son formas organizativas que efectivizan el mecanismo de control social, de carácter permanente, cuyo espacio sirve para interlocutar entre los prestadores del servicio y los usuarios/as. Son formas de organización de personas, que se agrupan libre y voluntariamente para observar e incidir en la calidad de la prestación de servicios. Se

⁷⁶ Consejo de la Niñez y la Adolescencia, Directriz de organización y funcionamiento de las defensorías comunitarias de la niñez y adolescencia, Registro Oficial 603 de 2 de junio de 2009, art.1.

⁷⁷ Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Control Social, Consulta 6 de enero de 2015: <<http://www.cpcs.gov.ec/index.php?mod=Defensorias>>

⁷⁸ Instituto de la Mujer, República Bolivariana de Venezuela, Consulta: 18 de agosto de 2015, <http://www.inamujer.gov.ve/inamujer/defensoras_comunales.php>

constituyen en una instancia receptora de quejas y denuncias, ciudadanas respecto al servicio que reciben los usuarios y usuarias.⁷⁹

Los comités de usuarios son organizaciones ciudadanas permanentes, cuya función es servir en la relación entre los usuarios de servicios y los prestadores públicos. Este mecanismo se ha convertido en un importante instrumento para controlar la actividad pública y la corrupción, especialmente en el área de salud, donde destaca por ejemplo el Comité de Usuaris de la Ley de Maternidad Gratuita⁸⁰, que fue creado por la señalada Ley con relativo éxito.

Perú ha creado un mecanismo similar llamado *juntas vecinales comunales*, las cuales se caracterizan por ser organizaciones sociales en las cuales los vecinos, según la zona donde habitan, se representan ante la municipalidad. Estas juntas se encargan de supervisar la prestación de los servicios públicos locales, el cumplimiento de las normas municipales, la ejecución de las obras municipales y otros servicios que ellos hayan pedido formar parte.⁸¹

En la República Bolivariana de Venezuela existen los *consejos comunales*, que son una especie de híbrido en relación a nuestros mecanismos de participación ciudadana y control social. Son órganos de gobernanza comunal a nivel barrial, legalmente reconocidos, constituidos a través de elecciones públicas y están situados en el seno del aparato de gobierno. Trabajan en coproducción con el Estado, por un lado ofrecen a los residentes oportunidades de participación directa y, por otro lado, son agencias del Estado asignadas para ayudar a las comunidades para resolver problemas de servicios básicos.⁸²

En nuestro país este mecanismo se ha especializado en el impulso y vigilancia de la oportunidad, calidad y eficiencia de la prestación de los servicios, convirtiéndose en

⁷⁹ Consejo de Participación Ciudadana, Consulta: 18 de agosto de 2015, <<http://www.cpccs.gob.ec/docs/niceditUploads/tempo/1408738885CU%20revisado.pdf>>

⁸⁰ Ley de Maternidad Gratuita, Publicada en el Registro Oficial Suplemento 349 del 05 de septiembre de 2006.

⁸¹ Programa de gobernabilidad, Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica, *Mecanismos de participación ciudadana y control ciudadano, módulo de consulta*, (Perú: Jurado de Elecciones, 2012), 17.

⁸² Michael M. McCarthy, *Nuevas instituciones de democracia participativa e América Latina: la voz y sus consecuencias, Las posibilidades y los límites de la participación politizada: Consejos Comunales, coproducción y poder popular en la Venezuela de Chávez*, edit. Maxwell A. Cameron y Kenneth E. Sharpe, (México: FLACSO México, 2012), 179-180.

una instancia receptora de quejas y denuncias de la ciudadanía para trasladar a las autoridades pertinentes. Los comités se conforman “por personas naturales o jurídicas, representantes de organizaciones sociales, de hecho o de derecho, que se encuentren en goce de sus derechos de ciudadanía y derechos de participación.”⁸³.

Como habíamos mencionado en el capítulo anterior, la competencia y seguimiento de implementación de este mecanismo debe ser parte de la Defensoría del Pueblo de conformidad a lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 215, la cual le otorga entre otras atribuciones al Defensor Público la de resolver sobre acciones u omisiones de personas naturales o jurídicas que presten servicios públicos.

Consejos Consultivos

Los consejos consultivos son mecanismos de asesoramiento compuestos por ciudadanas o ciudadanos, o por organizaciones civiles que se constituyen en espacios y organismos de consulta. Las autoridades o las instancias mixtas o paritarias podrán convocar en cualquier momento a dichos consejos. Su función es meramente consultiva.⁸⁴

Otro importante elemento de la participación ciudadana, entendido como mecanismo de control, es el denominado nivel consultivo que se refiere a la necesidad de obtener opinión de la ciudadanía respecto de necesidades, preferencias y, sobre todo, escalas de satisfacción de la actuación pública en todos los ámbitos y, en especial, en materia de corrupción.

Los mexicanos conciben a los consejos consultivos de una manera muy distinta a la nuestra, en México pretenden incorporar la voz de expertos y representantes en la asesoría que se da a la autoridad para que esta tome decisiones.⁸⁵ Tienen la ventaja de contar con la participación de expertos bajo un corto costo operativo, pero posee otras desventajas que están por encima de las ventajas, no involucran a los ciudadanos. A

⁸³ Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, , Consulta 6 de enero de 2015: <<http://www.cpmccs.gob.ec/index.php?mod=Comites>>

⁸⁴ LOPC, art. 80.

nuestro criterio mal podría llamarse a estos consejos consultivos como mecanismos de participación ciudadana y control social.⁸⁶

En el Ecuador el nivel consultivo ha sido normado por el Decreto Ejecutivo No.656 de 13 de abril de 2015, mediante el cual se expide el Reglamento para el Funcionamiento de los Consejos Ciudadanos Sectoriales.

En las actuales circunstancias se ha visto la importancia de la integración de grupos ciudadanos que promuevan la cogestión en la elaboración de la política pública, y sirvan como redes de vigilancia de la gestión pública frente a sospechas de actividades corruptas dentro del gobierno.

Acceso a la información pública

La información pública pertenece a la ciudadanía y se encuentra sujeta a los principios establecidos en la Constitución y las leyes correspondientes. Quienes la manejen son sus administradores y depositarios, y están obligados a garantizar su acceso, de manera gratuita, con excepción de los costos de reproducción.⁸⁷

La participación ciudadana, como mecanismo de control, debe empezar por el acceso a la información, continuar con la fase de emisión y, en lo posterior, la difusión de información sobre el funcionamiento del gobierno. Este camino tiene que seguirse porque de nada serviría que el ciudadano pudiera tener acceso a la información del gobierno, pero, que no pudiera difundir lo que ha conocido. Este tema es gravitante dentro de esta investigación porque la información y su difusión son requisitos indispensables para la transparencia y rendición de cuentas, pilares básicos para alcanzar una verdadera participación.

El derecho de acceso a la información pública en Perú se entiende “por la facultad que tienen los ciudadanos de pedir información sobre la gestión de la municipalidad siempre y cuando hayan sido creadas u obtenidas por la propia municipalidad o estén bajo su control. Se consideran como información pública

⁸⁶ Felipe J. Havia y Ernesto Isunza Vera, *Nuevas instituciones de democracia participativa e América Latina: la voz y sus consecuencias, Participación acotada: consejos consultivos e incidencia en políticas en el ámbito federal mexicano*, edit. Maxwell A. Cameron y Kenneth E. Sharpe, (México: FLACSO México, 2012), 105-106.

⁸⁷ LOPC, art. 97.

cualquiera que sirva de base a una decisión de naturaleza administrativa, así como las actas de reuniones oficiales.”⁸⁸

Para el Ecuador el acceso a la información no es limitado a la información administrativa que sirva para la toma de decisiones de las autoridades. Para nosotros el acceso a la información es el primer paso dentro de una política adecuada de transparencia y control social en contra de la corrupción. Solo una ciudadanía informada puede incidir directamente sobre el accionar público.

Una de las mejores formas para combatir la corrupción es tener una ciudadanía informada de los quehaceres públicos. Por ello, uno de los mejores mecanismos para combatir la corrupción es que todos tengamos acceso sin impedimentos ni dilaciones a la información de las actividades que realizan los dignatarios y funcionarios públicos.

Las normas que permiten el acceso a la información pública garantizan a los individuos la posibilidad de involucramiento en las actividades públicas y, además, el ejercicio del derecho a libertad de opinión y expresión. La información debe estar disponible de forma clara y en cada etapa de los procesos de la administración, especialmente, en aquellos que involucran la utilización de recursos públicos para adquirir bienes, obras o servicios.

Según explica Roberts, el libre acceso a la información pública debe cumplir con algunos requisitos. Entre ellos destaca la determinación clara de las instituciones que tienen la obligación de hacer pública su información, detallar claramente las mínimas excepciones que puedan existir, el establecimiento de mecanismos específicos para el cumplimiento de los derechos de acceso a la información pública y la capacidad plena de la sociedad para poder ejercer su derecho a la información⁸⁹.

En Ecuador, el derecho al acceso a la información pública se encuentra garantizado en el numeral segundo del artículo 18 de la Constitución que dispone que todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas. Además establece la prohibición de reserva de

⁸⁸ Programa de gobernabilidad, Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica, *Mecanismos de participación ciudadana y control ciudadano, módulo de consulta*, (Perú: Jurado de Elecciones, 2012), 31.

⁸⁹ Alasdair Roberts, *Acceso a la Información Gubernamental: Compendio de Temas*, en *Acceso a la Información La Calve para la Democracia*, Atlanta, Centro Carter, 2002, p. 9-17

información con excepción de las causas determinadas en la ley; sin embargo, en casos de violación de derechos humanos no podrá existir esa reserva.

La Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social dispone que: “El Estado garantiza el derecho que tienen las ciudadanas y ciudadanos de acceso libremente a la información pública, de conformidad con la Constitución y la ley. Este derecho constituye un instrumento fundamental para ejercer la participación ciudadana, la rendición de cuentas y el control social”.⁹⁰

La Ley también dispone que los actos de la administración pública estén sujetos a los principios de transparencia y publicidad y que todas las entidades del sector público y aquellas del sector privado que manejen fondos públicos están obligadas a promover el ejercicio del derecho al acceso a la información.

El acceso a la información cuenta con un cuerpo legal específico: la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública que regula con claridad cuáles son las instituciones obligadas a hacer pública su información, detalla los límites de la información reservada y crea un procedimiento específico para acceder a la información pública; dispone que la Función Legislativa debe publicar y actualizar semanalmente en su página web: a) Los textos completos de todos los proyectos de Ley que sean presentados, señalando la Comisión Especializada Permanente asignada, la fecha de presentación, y, el nombre del auspiciante del proyecto; y, b) Una lista de proyectos de Ley que hubieren sido asignados a cada Comisión Especializada.

Prescribe que el Consejo Nacional Electoral publique, en el término de sesenta días luego de haber recibido, los informes de gasto electoral, los montos recibidos y gastados en cada campaña electoral. Asimismo impone a los partidos y movimientos políticos la obligación de publicar anualmente, en forma electrónica, los informes sobre el uso detallado de los fondos asignados.

Entre otros aspectos crea la acción de acceso a la información pública, que permite interponer ante cualquier juez una acción judicial a fin de obtener la información solicitada; legitima a cualquier persona a quien haya sido negada la información para solicitar este recurso y permite al juez solicitar toda la información requerida, salvo aquella que sea considerada confidencial calificada, de ser el caso, por el mismo juez.

⁹⁰ LOPC, art. 96.

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.⁹¹

La rendición de cuentas tiene que ver con la idea de que existe una obligatoriedad para las autoridades justificar y explicar su desempeño frente a quienes son sus mandantes y a quienes se deben legal y moralmente, y una responsabilidad frente a sus actos. Del Castillo utiliza la definición de Ugalde para la rendición de cuentas y cita que la misma es “la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento.”⁹²

Los peruanos conciben a la rendición de cuentas como la forma que tienen los vecinos para solicitar a las autoridades municipales información sobre el manejo de los recursos del distrito y ejecución de su presupuesto, para realizar dicha solicitud deben tener preguntas relacionadas exclusivamente sobre los temas de ejecución presupuestal y el uso de los recursos. La rendición de cuentas puede realizarse de oficio por parte de las autoridades.⁹³

La rendición de cuentas, de acuerdo con nuestra legislación, “es 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

⁹¹ LOPCS, art. 88.

⁹² Arturo del Castillo, *Medición de la corrupción: Un indicador de la Rendición de Cuentas*, (México: Cultura de la Rendición de Cuentas, 2003), 12.

⁹³ Programa de gobernabilidad, Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica, *Mecanismos de participación ciudadana y control ciudadano, módulo de consulta*, (Perú: Jurado de Elecciones, 2012), 33.

ciudadanía por las acciones u omisiones en el ejercicio de su gestión y en la administración de recursos públicos.”⁹⁴

Entonces es una forma de fiscalizar la actividad pública que se realiza periódicamente y según la cual las autoridades informan a sus mandantes y a quienes sirven de las acciones realizadas durante un año, a fin de que la ciudadanía evalúe ese accionar y le permita decidir sobre la eficiencia y eficacia de esas autoridades.

El artículo 9 de la mencionada ley le da al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social la atribución para establecer mecanismos que sometan a la evaluación pública el desarrollo de las actividades de cada institución, poniendo especial énfasis en el cumplimiento de los resultados esperados y obtenidos, así como los recursos y métodos utilizados.

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 detallan taxativa y específicamente qué es lo que las autoridades obligadas deben informar a la ciudadanía en sus rendiciones de cuentas.

La rendición de cuentas debe realizarse al menos una vez al año y debería exponerse ante la ciudadanía directamente, de una manera sencilla y de fácil comprensión, evitando caer en una especie de show o fiesta mediática. En la práctica se ha visto verdaderos espectáculos con fanfarrea, coctel y derroche, al punto que ha sido criticado por el propio Presidente de la República.

Políticamente lo correcto es un evento serio que permita a la ciudadanía enterarse realmente sobre lo que hacen los servidores, funcionarios y mandatarios. Debería entregarse un documento con los datos específicos de una manera técnica y exhaustiva, un instrumento de fácil comprensión para todas las personas sin importar su nivel de educación, exponerse en los medios electrónicos para que sean de descarga libre y gratuita, tanto en la página web del Consejo de Participación Ciudadanía y Control Social, como en las páginas web de cada una de las instituciones que cumplan con esta obligación.

⁹⁴ LOPC, art. 86.

Capítulo Tercero

3. Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción de la Función de Transparencia y Control Social

3.1. Construcción del Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción

La Constitución de la República del Ecuador le otorga entre sus atribuciones a la Función de Transparencia y Control Social “Articular la formulación del plan nacional de lucha contra la corrupción”⁹⁵. Asimismo, la Función es la encargada de la política pública para combatir la corrupción. Para cumplir esta obligación la Ley Orgánica que la regula ha dispuesto al Comité de Coordinación la articulación y coordinación en la formulación del Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción.

La falta de una ley que regule la institucionalidad de la Función y el corto periodo para ejercer la presidencia fueron las principales causas del retraso en la aprobación del Plan, razón por la cual el mandato constitucional se cumplió en el 2013.

El enfoque propuesto contempló un modelo participativo “sustentándose en principios y prácticas democráticas, inclusivas y de apertura a las demandas ciudadanas lo que implica la puesta en marcha de mecanismos permanentes de contraloría social, transparencia y lucha contra la corrupción.”⁹⁶.

Debido a la falta de personal de planta en la Función, el Comité de Coordinación conformó la comisión técnica de rendición de cuentas, integrada por delegados de cada una de las instituciones que conforman la Función.

La comisión de rendición de cuentas realizó los siguientes instrumentos, mismos que sirvieron de base para la elaboración del Plan: a) Diseño del Plan de Articulación de la Prevención y Lucha Contra la Corrupción; b) Diagnóstico de la corrupción en el país; c) Socialización de diagnóstico de la corrupción en el país; y, d) Diseño de la

⁹⁵ Constitución de la República del Ecuador, [2008], tít. IV, “Participación y organización del poder”, cap. 5 “Función de Transparencia y Control Social”, art. 206.

⁹⁶ Función de Transparencia y Control Social, *Diagnóstico Preliminar de la Corrupción y Propuesta Generales de Políticas Públicas*, Función de Transparencia y Control Social, Quito, Consulta 21 de enero de 2015: <<http://www.sbs.gob.ec/medios/PORTALDOCS/downloads/FTCS/diagnostico.pdf#page=1&zoom=100,-208,582,>>

Propuesta del Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción en base a las respuestas de la socialización.⁹⁷

La Comisión Técnica de Rendición de Cuentas utilizó los aportes documentales de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción que, como dijimos anteriormente, era el órgano institucional encargado de la lucha contra la corrupción y se apoyó en los aportes de otras instituciones como la Contraloría General del Estado y la Fiscalía General del Estado.

La metodología se centró en definir las tipologías más concurrentes de corrupción; definir el impacto negativo de la corrupción en el ejercicio pleno de derechos individuales y colectivos; analizar el debilitamiento del rol del Estado como principal garante de los derechos ciudadanos; identificar los principales casos de corrupción identificados y judicializados y obtener la percepción de la ciudadanía respecto de la corrupción⁹⁸.

El Plan se sustenta en la condición del Ecuador como un estado social de justicia y derechos, que lo obliga a proteger a la ciudadanía de cualquier situación que pueda poner en riesgo los derechos reconocidos y garantizados por el Estado⁹⁹, De ahí la obligación del Estado ecuatoriano de combatir la corrupción y considerar el papel protagónico que la Constitución otorga a la ciudadanía en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos como el cimiento del control ciudadano.

Según la concepción del Plan, la prevención y lucha contra la corrupción son tareas conjuntas entre el Estado y la sociedad, desde un lado como una obligación y desde el otro como un derecho ciudadano de control sobre los actos públicos y una obligación moral de abstenerse de una conducta antiética.

El Plan concibe que el modelo de Estado ecuatoriano reformula la teoría de separación de poderes y, ahora, entiende a los mismos como funciones “no como la competencia de disponer u ordenar, sino como la *acción de servir* a través de la

⁹⁷ Función de Transparencia y Control Social, *Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción 2013-2017*, (Quito: Función de Participación Ciudadana y Control Social, 2013), 3.

⁹⁸ Función de Transparencia y Control Social, *Diagnóstico Preliminar de la Corrupción y Propuesta Generales de Políticas Públicas*, Función de Transparencia y Control Social, Consulta 21 de enero de 2015, <<http://www.sbs.gob.ec/medios/PORTALDOCS/downloads/FTCS/diagnostico.pdf#page=1&zoom=100,-208,582,>>

⁹⁹ Ramiro Ávila Santamaría, *Del Estado Legal de Derecho al Estado Constitucional de Derechos y Justicia*, en *Anuario de Derecho Constitucional*, No. 15, (Montevideo: Fundación Konrad Adenauer, 2009), 277-293.

administración pública”¹⁰⁰. Sin alterar la concepción del sistema de frenos y contrapesos, ello pretende considerar que en el país existen funciones al servicio de la ciudadanía y no poderes que están sobre la misma.

A la Función de Transparencia y Control Social le corresponde garantizar derechos y de servicio a la ciudadanía y, con la aprobación del Plan, pretende “ejecutar tareas de promoción de los valores dirigidos a prevenir los actos de corrupción y tareas de protección de derechos de la población a través del ejercicio de las competencias que cada una de las Instituciones que la conforman mantiene.”¹⁰¹.

Según el diagnóstico preliminar, la comisión consideró los lineamientos generales a fin de delimitar actividades para lograr una coordinación interinstitucional en el proceso de articulación del Plan y trabajar en un diagnóstico adecuado de la situación de la corrupción en el país, que sirva como base del desarrollo de la política anticorrupción. Podemos señalar que los factores más importantes que posibilitan la aparición de actos y hechos de corrupción son: a) Los que afectan al sistema socio político y legal; b) Los institucionales; c) Los jurídicos; d) Los afectan al ámbito socio-cultural; y, e) Los de percepción ciudadana.¹⁰²

Concordante a lo expuesto, creemos que a través de los factores socio- culturales y de percepción ciudadana se puede delimitar la extensión de las prácticas corruptas y la clase de tolerancia social que existe al respecto. Por ejemplo, la opinión de la ciudadanía sobre los servicios públicos y la impunidad frente a los actos de corrupción que existe por parte de las autoridades, es una manera de medir la tolerancia respecto a la corrupción. A sentir de la población si los responsables nunca son perseguidos, los que conocen los actos de corrupción no los denuncian por temor a las consecuencias o represalias. La apatía de la ciudadanía con el Estado da como resultado la poca participación ciudadana, lo que hace que en las actuaciones del Estado tengan lugar la arbitrariedad, la inequidad, el abuso de poder, la falta de transparencia y el despilfarro

¹⁰⁰ Función de Transparencia y Control Social, *Diagnóstico Preliminar de la Corrupción y Propuesta Generales de Políticas Públicas*, Función de Transparencia y Control Social, Consulta 21 de enero de 2015, <<http://www.sbs.gob.ec/medios/PORTALDOCS/downloads/FTCS/diagnostico.pdf#page=1&zoom=100,-208,582>>

¹⁰¹ *Ibíd.*

¹⁰² Función de Transparencia y Control Social, *Diagnóstico Preliminar de la Corrupción y Propuesta Generales de Políticas Públicas*, Función de Transparencia y Control Social, Consulta 21 de enero de 2015, <<http://www.sbs.gob.ec/medios/PORTALDOCS/downloads/FTCS/diagnostico.pdf#page=1&zoom=100,-208,582>>

de los recursos públicos. Conseguir el respaldo de la ciudadanía no es tarea sencilla, una táctica de combate contra la corrupción debe revertir la sensación de impunidad de en la ciudadanía. Para ello la gente necesita que las medidas y sanciones no sean paliativas o meramente declarativas.

Los bajos salarios de los servidores públicos suelen ser terreno fértil para las prácticas corruptas, ya que existe una íntima relación entre el soborno y la precariedad económica, los países en desarrollo se ven sometidos en demasiadas ocasiones al oprobio de la compra y venta de voluntades públicas del más alto nivel, repercutiendo negativamente sobre las grandes variables macroeconómicas¹⁰³. Un mecanismo recomendable de prevención es aplicar una escala adecuada de salarios para los servidores públicos. En general se puede afirmar que es contraproducente mantener sueldos bajos porque motivan a la corrupción. Otro mecanismo es la movilidad de los servidores. La movilidad periódica constituye una política efectiva de reducción de la corrupción. La movilidad puede ser dentro de las instituciones o de traslados a otras sedes o provincias. Al efecto se debe entender que la corrupción pudiera originarse en el afán de un servidor de atender reclamos o solicitudes de sus familiares, amigos o relacionados y, a veces, de los amigos de los amigos, a partir de los múltiples lazos sociales que se tejen en la sociedad, especialmente, en pueblos pequeños. Según señalan los expertos, ese tejido disminuye cuando el país es grande y se produce una gran movilidad de la población o de los servidores.

Como factores socio políticos encontramos los que son directamente relacionados con comportamientos antiéticos de partidos y movimientos políticos que, debido a sus prácticas clientelares, a un modelo de política entendida como negocio de inversión que busca ser recuperada en el ejercicio de la administración pública una vez que se acceda a ella y la falta de renovación en su liderazgo, que causaron en el modelo anterior una fuerte debilitación de estos importantes actores en una democracia.

Los factores jurídicos nos permiten determinar las brechas existentes entre el orden jurídico y el orden social. Sin embargo en ocasiones, el pago de sobornos llega a constituir un elemento de *negociación legislativa*, destinada a promover la aprobación de normativa, poco precisa, de interpretación susceptible y ambigua, que permite

¹⁰³ Ruth Sautu, comp. *Catálogo de prácticas corruptas, Corrupción, confianza y democracia*, (Buenos Aires: Ed. Lumière, 2004), 135.

mediante formas de actuación administrativa favorecer a unos pocos.¹⁰⁴ Lo ideal sería que las normas fueran precisas, concretas, que no se prestaran a interpretaciones torcidas, tendenciosas o interesadas; que su aplicación pudiera ser fácil y directa.

Si revisamos la historia de nuestro país, la existencia de un gran número de leyes, reglamentos y reformas es terreno abonado para la corrupción. A eso se agrega el problema de la eficacia de las normas que se caracterizan por ser rígidas, largas, a veces inaplicables, complejas y obligan al ciudadano a realizar enormes esfuerzos para su cumplimiento y, al administrador público, a flexibilizar su cumplimiento a cambio de dinero muchas veces.

El papel de la corrupción en el Ecuador ha servido de *lubricante* necesario para activar ciertos procesos en la administración pública. Los ciudadanos que no están siendo satisfechos en la recepción de los servicios públicos, por causa de los criterios de redistribución determinados por el Estado, utilizan al soborno como incentivo que anima al servidor público a realizar una prestación que le da una ventaja sobre los demás. Pero pese a que el soborno pueda solucionar indebidamente problemas a corto plazo, las consecuencias en la economía nacional a mediano y largo plazo son nefastas, aleja la inversión privada. Nadie quiere invertir su dinero en un país con altos grados de corrupción.

La administración pública ha sido manejada para la satisfacción de intereses personales que afectan los deberes del servicio público, los intereses de la ciudadanía y gobernanza; generan incredulidad en los ciudadanos, uno de los precios más altos de la corrupción.

En el diagnóstico es necesario resaltar que, en la actualidad, la corrupción ya no es considerada un delito sin víctimas particularizadas. Antes se creía que la única víctima era el Estado como institución en sí misma; sin embargo, ahora se considera que la corrupción atenta directamente a las personas y la ciudadanía que ven un detrimento directo de sus derechos que se pone en evidencia debido a su impacto en la generación de desigualdad social y empobrecimiento de los sectores de la población menos favorecidos. Desde esta perspectiva, en lo jurídico se debe entender que la corrupción

¹⁰⁴ Carlos Jiménez, *Transnacionalización de la delincuencia y persecución penal, en Crisis del Sistema político, criminalización de la vida pública e independencia judicial*, (Madrid: Estudios de derecho Judicial, 1998), 60.

es una “determinada forma de agresión con la que se puede vulnerar los más distintos intereses protegidos”¹⁰⁵.

Visto de esa forma, la corrupción deviene en un atentado directo a los derechos humanos, especialmente a los considerados de segunda generación que son los derechos económicos, sociales y culturales que tienen como objetivo fundamental garantizar el bienestar económico, el acceso al trabajo, la educación, salud y a la cultura para asegurar el desarrollo de los seres humanos y de los pueblos.

3.2. Análisis del contenido del Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción

En este subtítulo revisaremos las partes más importantes del Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción deteniéndonos en los puntos que consideramos críticos o que deben ser resaltados como parte de esta investigación.

El Plan detalla que los insumos para su construcción llegaron desde la ciudadanía gracias a los espacios abiertos por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, se recogieron los aportes y percepciones ciudadanas desde su conocimiento de la realidad en las localidades, esos aportes fueron puestos a disposición de la Función de Transparencia y Control Social e incorporados al documento de Diagnóstico de la Corrupción en el Ecuador.

Esos esfuerzos permitieron una “articulación de causas, factores y efectos de la corrupción fundamentada no solo en el análisis empírico de los casos de corrupción más recurrentes y de mayor incidencia de las últimas décadas en la sociedad ecuatoriana, sino también, integrar la percepción de la ciudadanía en la elaboración del diagnóstico y en la formulación de propuestas de Políticas Públicas”¹⁰⁶. De esta socialización se receptaron 136 aportes que fueron sistematizados e integrados al documento final.

El objetivo fundamental de la Función de Transparencia y Control Social para la elaboración del Plan es “el de promover la construcción de un sistema que reúna a las y los actores, instituciones que comparten roles anti corrupción en el país, a fin de

¹⁰⁵ Urs Kindhäuser, *Presupuestos de la corrupción punible en el Estado, la economía y la sociedad. Los delitos de corrupción en el Código penal alemán*, en *Política criminal* n° 3, (Bonn: 2007), 4.

¹⁰⁶ Función de Transparencia y Control Social, *Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción 2013-2017*, (Quito: Función de Participación Ciudadana y Control Social, 2013), 32.

articular esfuerzos para la construcción común de la política pública anti corrupción en el país”¹⁰⁷. Este objetivo es de vital importancia en la lucha contra la corrupción porque, hasta ahora, no se ha desarrollado un proceso conjunto y articulado para lograr este propósito.

Algunos autores consideran que la corrupción en la segunda mitad del siglo XX ha aumentado no solo porque existan más casos de corrupción; sino también porque ha existido una mayor vigilancia a los políticos y funcionarios debido a la creciente presión a nivel nacional e internacional, sino que es y porque la creciente importancia otorgada al marco institucional de un país contra la corrupción es una variable fundamental de su desempeño económico y político¹⁰⁸.

El Plan especifica que no existe una adecuada aplicación del derecho penal, legislación incompleta e imprecisa que permite la excesiva discrecionalidad del operador legal y administrativo, tipificaciones legales inadecuadas, falta de oportuna imposición de sanciones, falta de mecanismos óptimos de investigación, y fundamentalmente, falta de independencia y protección de los jueces.

A nuestro criterio es un factor gravitante que va de la mano con la incapacidad del país de crear una verdadera institucionalización de la justicia y de la función judicial, que ha sufrido reveses y reestructuraciones, prácticamente en todos los gobiernos que han llegado al poder.

La transparencia, integridad e independencia de juicio de los administradores de justicia son principios esenciales a la hora de juzgar. Los conflictos de intereses entre el juez como servidor público y sus intereses personales constituyen un espacio de fragilidad en el que se pueden presentar actos de corrupción.

Como ya se ha dicho muchas veces, la corrupción dentro de la administración de pública y en especial en la administración de justicia es una alarmante y es contra ella que este Plan requiere actuar de manera decisiva y decidida.

Todo ello va de la mano con la inexistencia de un verdadero sistema de frenos y contrapesos entre las funciones del Estado, derivadas de la asimetría en su capacidad

¹⁰⁷ Función de Transparencia y Control Social, *Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción 2013-2017*, (Quito: Función de Participación Ciudadana y Control Social, 2013), 3.

¹⁰⁸ Ana Arjona Trujillo, *La corrupción política, una revisión de la literatura*, (Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, 2002), 2-3.

ejecutiva y económica¹⁰⁹, lo que constituye uno de los problemas más profundos en nuestra era, y a lo que se suma la desarticulación en el control de la corrupción por parte de los organismos de control.

Las prácticas corruptas indirectas es una realidad latente, mediante la cuales, servidores públicos de nivel medio, con cierta capacidad de decisión administrativa, tienen la posibilidad de participar en procesos de construcción de normas y de compras públicas, manejando información privilegiada que permite saber con mucha anterioridad las necesidades institucionales, la información del proceso y direccionar o en su defecto proporcionar información privilegiada a proveedores que, una vez adjudicados los contratos de ejecución de obras o provisión de servicios y, en algunos casos, antes de que se adjudiquen, están obligados a compensar económicamente a esos servidores.

Esa práctica común, que no se encuentra tipificada con claridad como una falta administrativa o penal, permite una amplísima zona permeable que desvía recursos públicos a favor de intereses particulares.

Respecto del sistema de social de valores morales se detalla la existencia de una ausencia de criterios morales deteriorados por parte de funcionarios públicos que buscan su beneficio personal impulsada por una generalización de actividades que han derivado en una tolerancia y permisibilidad frente a prácticas corruptas¹¹⁰. Es indispensable que “políticos y funcionarios tengan, como regla, un comportamiento profesional y personal íntegro e irreprochable por razón de ser los representantes de los ciudadanos en el primer supuesto y, en el segundo, los encargados de ejecutar la Ley¹¹¹.”

El Plan apunta a consolidar un verdadero Estado constitucional de justicia y derechos, e intenta romper antiguos paradigmas que no permitían consolidar un verdadero proceso de justicia e igualdad social. Los cambios tienen que empezar desde una política nacional que, a su vez, promueva un cambio ético en las personas que forman la base en sí mismo del sistema democrático.

Bajo ese contexto, este Plan intenta coordinarse con el Plan Nacional para el Buen Vivir, que es el instrumento de planificación más importante del Estado

¹⁰⁹ Función de Transparencia y Control Social, *Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción 2013-2017*, (Quito: Función de Transparencia y Control Social, 2013), 23.

¹¹⁰ *Ibíd.*, 24

¹¹¹ *Ibíd.*

ecuatoriano y que marca los objetivos quinquenales del país, intentando definir objetivos a largo plazo que rescaten valores y principios a fin de recuperar la credibilidad del quehacer público ecuatoriano.

La idea fundamental del Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción es crear mecanismos de control, que no solo deben limitarse a la prevención y represión desde la expedición de legislación sobre la materia o a la creación de determinadas instituciones competentes en el campo¹¹², sino mecanismos de control de la corrupción permanentes y duraderos, que involucren a las autoridades de control y a la ciudadanía, con el propósito de obtener resultados tangibles para su evaluación. Como habíamos dicho en párrafos anteriores, el alcance del Plan busca llegar a crear un sistema de “actores, normas, instituciones y prácticas sociales.”¹¹³, para prevenir y luchar contra la corrupción. Los tres objetivos a mediano y largo plazo son los siguientes:

Objetivo No. 1

Incrementar la eficiencia en la aplicación de los mecanismos de prevención y lucha contra la corrupción a través de la implementación de herramientas técnicas, tecnológicas y científicas.

Objetivo No.2

Garantizar la realización y cumplimiento de los derechos individuales y colectivos mediante la aplicación de políticas específicas de participación, transparencia, control social y lucha contra la corrupción, normas y códigos de conducta.

Objetivo No. 3

Incrementar los espacios de participación directa mediante la implementación de diversas opciones de control social.¹¹⁴

De los objetivos citados consideramos que son muy generales y el Plan, por el contrario, debería tener objetivos más específicos, a fin de que los mismos no se pierdan en la abstracción y queden simplemente en una especie de declaración de principios.

¹¹² José María Rico, *La Corrupción en América Latina: Manifestaciones y Mecanismos de Control*, Florida, Centro Para la Administración de Justicia, 1997, p. 44

¹¹³ Función de Transparencia y Control Social, *Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción 2013-2017*, Quito, Función Transparencia y Control Social, p. 38

¹¹⁴ *Ibíd.*, 40.

El primer objetivo debería considerarse a partir de un objetivo previo, porque no se puede concebir un incremento de la eficiencia de los mecanismos de corrupción sin existir, en primer lugar, un rediseño de esos mecanismos. Si en la actualidad existen prácticas corruptas, debido a problemas específicos detectados en el diagnóstico del mismo Plan, se debe en gran medida a que los mecanismos de control no funcionan de manera adecuada.

Creemos que el primer objetivo del Plan debería ser el rediseño estructural del sistema de control de la corrupción. Como dijimos anteriormente, las instituciones que forman parte de la Función de Transparencia y Control Social no están sintonizadas con el nuevo contexto constitucional, así como algunos de los mecanismos de participación ciudadana y control social, por ende se debe realizar un análisis pormenorizado de cada uno de ellos, privilegiando su utilidad y de ser factible con un estudio comparativo respecto de los utilizados en otros países con realidades similares a la nuestra.

El segundo y tercer objetivo nos parecen más bien una estrategia de aplicación de los objetivos del Plan y no objetivos en sí mismo. En todo caso creemos que debían haberse articulado en un mismo objetivo, en razón de que la búsqueda de garantía de derechos, que pueden ser violentados por actos de corrupción, debería impulsarse desde la aplicación de políticas de participación, transparencia y control social y, también desde la ampliación de esos espacios, conjuntamente con los ya existentes. Porque ya sea por las insuficiencias y dificultades que hasta ahora han existido para el acceso a la información, o por falta de vigilancia y participación, la sociedad civil no ha activado adecuadamente los mecanismos de participación ciudadana y control social. Por ende se debe propender: a) Conformar grupos que provengan de la sociedad civil que se dediquen a la vigilancia y la disminución de la corrupción; y, b) Desarrollar desde la ciudadanía, de campañas de educación cívica de prevención de la corrupción.

Luego de este análisis creemos que debería incluirse otro objetivo que se articule a uno de los principales problemas detectados en el diagnóstico, como la asimetría en las funciones del Estado y la falta de independencia de la Función Judicial que, históricamente, ha existido en nuestro país.

Resolver esta asimetría es crucial, ya que aunque las funciones del Estado se vean fortalecidas, las yuxtaposiciones entre ellas pueden imposibilitar una eficaz lucha contra la corrupción. La articulación del Plan pasa entonces a ser trascendental, ya que

sólo con liderazgo y coordinación de la Función de Transparencia y Control Social puede ejecutarse una acción conjunta entre todas las funciones del Estado, con base en una clara identificación y separación de sus competencias, para luego compartir programas e información que pueda servir para combatir la corrupción en el país a través de la puesta en marcha del sistema nacional integrado de la Función de Transparencia y Control Social.

Respecto a la Función Judicial, uno de los principales objetivos del Plan es buscar el empoderamiento de la ciudadanía en relación con el sistema democrático, especialmente en cuanto a la independencia de funciones y sobre todo de la Función Judicial, en donde las instituciones son los pilares de la democracia, de tal manera que sobrevengán los devenires políticos. Los esfuerzos también deberían concentrarse en entregar a los jueces en forma individual la misma independencia y autonomía que se exige para la Función Judicial, porque como bien señala Vargas “Cada uno de ellos encarna al Poder Judicial, lo que justifica los mecanismos sofisticados que se han ideado para su nombramiento y control. En tal esquema, el poder de los jueces no es un poder delegado desde sus superiores.”¹¹⁵

Fortalecer el rol de la Función Judicial es decisivo, por ello bajo los principios de celeridad y transparencia se propone:

1. Disminuir la carga procesal dotando de un mayor número de servidores judiciales;
2. Ubicar los cuellos de botella, es decir la utilización de procedimientos sin sentido que dilatan los trámites; y,
3. Implementar la digitalización de expedientes virtuales.

El Plan señala seis políticas, que se cumplirán por medios de una serie de estrategias. Conforme con el texto, las políticas son:

- 1.- Fomentar la diversificación de los mecanismos de transparencia, control social y rendición de cuentas para alcanzar un nivel óptimo de gobernabilidad; 2.- Generar espacios y mecanismos institucionales que promuevan y faciliten el control social en la gestión pública; 3.- Incorporar al sector privado en la prevención y lucha contra la corrupción; 4.- Promover el ejercicio del derecho a la administración de

¹¹⁵ Juan Vargas Viancos, *Poder Judicial, Políticas Judiciales y Corrupción*, (Durban: Conferencia Mundial Anti-Corrupción, 10 al 15 de octubre de 1999), 12.

justicia oportuna, eficaz y eficiente, de forma que se garanticen estos derechos; 5.- Impulsar y mantener vigentes los procesos de comunicación transversal a la implementación, control, seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Prevención y Lucha contra la Corrupción; 6.- Fortalecer los mecanismos de seguimiento al cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por el Estado en materia de prevención y lucha contra la corrupción.¹¹⁶.

De las políticas citadas, en general, todas son adecuadas para la consecución de los objetivos del Plan e inclusive ayudan a corregir otros problemas que se detectaron en el diagnóstico y que no fueron considerados dentro de los objetivos, tal como señalamos en párrafos anteriores. Para su instrumentalización deberían incluirse dentro del sistema nacional integrado de la Función de Transparencia y Control Social como módulos institucionales de gestión, de esta manera la Función de Transparencia y Control contará con los instrumentos necesarios para darle seguimiento efectivo al Plan. A través del citado sistema la Función tendrá acceso irrestricto a la información de todas las instituciones públicas y sin la necesidad de suscribir convenios de cooperación interinstitucionales y podrá hacer efectiva la implementación del Plan.

A pesar de lo expuesto, creemos que es importante analizar de manera especial el “Fortalecer los mecanismos de seguimiento al cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por el Estado en materia de prevención y lucha contra la corrupción”.¹¹⁷ Como lo mencionamos en el capítulo primero de este estudio, los nuevos espacios que ha adquirido la corrupción, después de un largo tiempo de tolerancia por parte de algunos Estados, la corrupción ha sido considerada en la agenda internacional.

La flexibilización de las barreras económicas y políticas, así como los procesos de globalización, han hecho que sea indispensable contar con reglas de juego comunes y claras que permitan a los Estados disponer de las herramientas internacionales para enfrentar la corrupción de manera global. En ese contexto el Ecuador ha suscrito varios instrumentos internacionales, es por ello que su incorporación como política en el Plan es neural.

¹¹⁶ Función de Transparencia y Control Social, *Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción 2013-2017*, (Quito: Función de Transparencia y Control Social, 2013), 41-44.

¹¹⁷ *Ibíd.*

Las Convenciones Interamericana y la de las Naciones Unidas Contra la Corrupción son de suma importancia en el Plan, ya que a través de ellas y de sus mecanismos de examen se puede evaluar a nuestro país en tanto y en cuanto a su evolución y cumplimiento de implementación de medidas preventivas y punitivas contra la corrupción, lo cual marca un hito transcendental. Antes su incorporación en el Plan, la implementación de estos mecanismos estaba desarticulada, separada del contexto nacional, eran tratados como simples compromisos internacionales, que podían o no cumplirse. Al hacerlos parte de las políticas del Plan, su seguimiento e instrumentalización son de cumplimiento obligatorio de todas las entidades de la administración pública. Las evaluaciones del Ecuador desarrolladas en los capítulos de ambas convenciones han detectado algunas debilidades, entre ellas se destacan la presencia de normativas obsoletas y/o incompletas, las cuales se han ido ajustando y mejorando a medida que se va pasando la evaluación de los mecanismos de examen.

Continuando con el análisis del Plan, este propone nueve estrategias para cumplir la primera política; sin embargo, son generales y no direccionan en sí mismo la ejecución de la política definida, tampoco identifica actores responsables del cumplimiento de estas estrategias y se limita a detallarlas de manera declarativa.

Dentro de las estrategias en análisis, quizás convenga destacar la segunda estrategia que propone el fomento de una cultura de honestidad y ética pública mediante la creación de un Código de Ética Pública Nacional “aplicable y obligatorio para todo el sector público y referencial para el sector privado”¹¹⁸. A pesar de la buena intención de la estrategia, no entendemos con claridad la naturaleza jurídica del mismo.

Un código de ética en realidad se concibe más bien como un compendio de normas morales que son puestas a conocimiento de un determinado grupo social, a fin de que tengan lineamientos generales respecto de su conducta ética. No es en sí mismo una norma jurídica que pueda ser compelida a su cumplimiento. Los códigos de ética cumplen la función de promover la reflexión cotidiana sobre un quehacer, sobre los dilemas éticos desde el punto de vista moral, para autoimponerse directrices que se consideren coherentes con los valores éticos, los derechos fundamentales y principios constitucionales, así como la sana convivencia social¹¹⁹.

¹¹⁸ *Ibíd.*, 4.

¹¹⁹ Cristina Castillo Briceño, *Fundamentos de los códigos de ética de los colegios profesionales*, (San José: Universidad de San José, 2010), 4.

Aunque una norma de estas características se utilice de manera obligatoria en el sector público, a manera de compromiso personal y moral, el contenido del mismo no sería de cumplimiento obligatorio, salvo que se pretenda establecer en una norma jurídica que sería, por necesidad, una ley que “puede regular cualquier ámbito de la vida humana en sociedad, sea de derecho público o de derecho privado, sin otro límite que el impuesto por la normativa constitucional”¹²⁰, en donde debería incluirse algún tipo de sanciones por no cumplir con las normas ahí dictadas. Sin embargo, una norma de estas características requeriría un rediseño de las normas que regulan el servicio público en Ecuador.

En la actualidad existe un Código de Ética obligatorio para la Función Ejecutiva, expedido por la entonces Secretaría Nacional de Transparencia. El artículo 24 del Decreto Ejecutivo No. 996 del 15 de diciembre de 2011 señala que se otorgó a dicho ente la responsabilidad de elaborar ese Código. La norma establece un catálogo de conducta ética pública para la Función Ejecutiva y crea un Comité de Ética, como un grupo interdepartamental e interdisciplinario encargado de vigilar y garantizar la aplicación y el cumplimiento del mencionado Código.

El Comité será el encargado de receptor, conocer, investigar y resolver los casos, en contradicción con el Código de Ética para el Buen Vivir, a fin de emitir recomendaciones y acciones morales paralelas a las sanciones administrativas contempladas en la normativa vigente; así como poner en conocimiento de las autoridades competentes para que se inicien los procesos administrativos, civiles y penales correspondientes, según sea el caso.

Hay que señalar que existen otros códigos de ética, similares al analizado en el párrafo anterior, por lo cual la estrategia del Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción nos parece adecuada en el sentido de emitir un Código similar aplicable a toda la administración pública e inclusive (como orientativo) al sector privado.

El Plan pretende generar espacios y mecanismos institucionales que promuevan y faciliten el control social en la gestión pública, mediante la aplicación de seis estrategias: las primeras cinco, según nuestro criterio, son sumamente acertadas aunque el Plan no menciona cómo se ejecutarán en la práctica.

¹²⁰ Juan Carlos Benalcázar, *Comentarios sobre las facultades normativas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados*, (Quito: Revista de Derecho, No. 13 UASB-Ecuador, 2010), 31.

Las estrategias son:

1.- Promover campañas de concientización dirigidas a la ciudadanía para fomentar su participación en el control social; 2.- Difundir y fomentar la cultura de exigencia de derechos, y la respuesta oportuna, eficiente, eficaz y responsable a sus denuncias y reclamos; 3.- Conformar grupos específicos dentro de las redes sociales existentes, para la prevención y lucha contra la corrupción; 4.- Diseñar sistemas para proteger a funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción; 5.- Promover la participación en procesos de producción de proyectos de normas y de políticas públicas para lograr mayor legitimidad apoyada en el consenso social y en las demandas detectadas en la sociedad. 6.- Incentivar la rendición de cuentas, cumpliendo con los parámetros establecidos en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.¹²¹.

Las estrategias van de la mano con el análisis que hemos realizado en el segundo capítulo de esta investigación, referente a las formas de participación ciudadana que permiten un control sobre la corrupción, en especial, sobre el involucramiento de la ciudadanía, mediante grupos organizados, en el accionar de la gestión pública, además de la protección necesaria para los denunciantes de actos de corrupción y para los veedores ciudadanos, tal como había indicado, inclusive con inmunidad o fuero especial.

La segunda estrategia política del Plan pretende difundir los procedimientos aplicables en materia de contratación pública; sin embargo, creemos que se debería complementar con un estricto control a los administradores de contratos y a los proveedores, sobre todo, en contratos con montos bajos que no llaman la atención de los órganos de control y reforzar la capacidad de denuncia de los proveedores. El éxito de un sistema de contratación pública está en el cumplimiento y eficacia de sus proveedores más que en el sistema. Con ello se lograría convenios de cooperación para detectar y prevenir actos de corrupción con empresas y actores del sector privado.

La política tercera del Plan constituye una real innovación en el enfoque de la lucha contra la corrupción, porque es la primera vez que se incluye al sector privado, de

¹²¹ Función de Transparencia y Control Social, *Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción 2013-2017*, (Quito: Función de Transparencia y Control Social, 2013). 42

manera específica, en la prevención y lucha contra ese fenómeno. Con seguridad es un avance si se toma en cuenta que el Estado destina una ingente cantidad de recursos a procedimientos de contratación pública para la provisión de bienes, obras y servicios por parte del sector privado. El Estado es el mayor inversor en la economía ecuatoriana, con un aproximado de doce mil millones de dólares de inversión en compras públicas solo en el año 2014¹²² y, debido al monto y a la participación vinculada de los dos sectores de la economía (público y privado), es en donde creemos que existen mayores posibilidades de que se registren actos de corrupción.

La política número cuatro propone: “Promover el ejercicio del derecho a la administración de justicia oportuna, eficaz y eficiente, de forma que se garanticen estos derechos”¹²³. Desde nuestro punto de vista es una de las más importantes, porque coadyuvaría a alcanzar uno de los objetivos del Plan, esto es el empoderamiento ciudadano de la Función Judicial, a fin de que se denuncien los casos y se emprendan verdaderos procesos de investigación y juzgamiento.

El Plan plantea dos fórmulas para lograr esta política, pero solo la segunda nos parece que tiene un detalle y especificidad adecuadas, porque pretende impulsar mecanismos para evitar una desinstitucionalización de la justicia o lo que es lo mismo promover una verdadera institucionalización de la Función Judicial de tal manera que se evite el abuso de poder o acusaciones infundadas que se transformen en herramientas de persecución.

Insistimos en la necesidad de buscar el empoderamiento ciudadano en la Función Judicial para que logre independencia y sobreviva a los cambios políticos, de tal manera que se convierta en un órgano imparcial, investigador y juzgador de los demás poderes públicos.

Las dos últimas políticas citadas, y sus correspondientes estrategias de implementación, están encaminadas a consolidar el trabajo de la Función de Transparencia y Control Social y la adecuada articulación de sus miembros que la conforman, pero no son políticas que, desde nuestro punto de vista, vayan a influir directamente en la consecución de los objetivos del Plan.

¹²² Servicio Nacional de Contratación Pública, *La Contratación Pública en la Economía Ecuatoriana*, (Quito: Dirección Nacional de Estudios e Investigación-SERCOP, 2015), 1-15.

¹²³ Función de Transparencia y Control Social, *Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción 2013-2017*, (Quito: Función de Transparencia y Control Social, 2013). 43.

Uno de los obstáculos que presenta la ejecución de Plan es la falta de una aparente voluntad real de luchar contra la corrupción de parte del Estado y la ciudadanía. Esta falta de voluntad nace en gran medida por la actuación de los servidores públicos de distinto nivel, que se inhiben de ayudar a que la ciudadanía se empodere de sus derechos de participación. Gran parte de la ciudadanía quiere participar pero por desconocimiento no sabe cómo hacerlo.

En los servidores públicos, hay muchos elementos que intervienen en su posible falta de apoyo en la tarea de combatir la corrupción. La intransigencia y dificultad para adaptarse a los cambios, la capacitación que tienen es escasa o inexistente y, falencia de incentivos. Además en temas como la corrupción, hay intereses fuertes, prácticas recurrentes y mecanismos establecidos, por lo que se necesita implantar: a) Un sistema organizacional que afirme la conexión de las distintas instancias de control evitando la sobre posición de competencias y las duplicaciones; y, b) Que los servidores públicos responsables de receptor denuncias y propiciar espacios de participación tengan cualidades de liderazgo, independencia política, con la fortaleza para afrontar y rechazar presiones de diferente tipo.

Respecto de la ciudadanía, es importante señalar que para ella todo intento de ir contra la corrupción, dadas las experiencias del pasado en las que se han hecho programas y ofrecimientos que no se ha cumplido, hay desconfianza, a ello se le suma la percepción general de una creciente corrupción, que casi siempre ocurre, produciendo intranquilidad y frustración, que puede llegar a debilitar el proceso de establecimiento e implementación del Plan. La impaciencia es, sin duda, una de las dificultades por enfrentar. Los resultados no serán inmediatos en primera instancia, pueden causar desconcierto y oposición. Pero una vez que la sociedad civil se dé cuenta de los cambios por la puesta en marcha del Plan, ella será la primera en defender los logros que se produzcan y, volverá a confiar en el Estado.

3.3.Sistema nacional integrado de la Función de Transparencia y Control Social

Partiendo de lo establecido en el Plan, el cual señala debe haber una propuesta estratégica, que se fundamente en una firme decisión de crear mecanismos perdurables para articular y hacer efectiva la participación de las entidades públicas vinculadas a la lucha contra la corrupción y aplicación de sanciones, así como obtener el apoyo de

instituciones y organismos cooperantes, con el objetivo de sumar esfuerzos para obtener resultados tangibles, principalmente en la prevención y mitigación de la corrupción y la impunidad.¹²⁴ La Ley de la Función de Transparencia y Control Social crea el sistema nacional integrado, el cual comprende el conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos que articulan las acciones de los organismos integrantes y que pretende regular la participación de las instituciones en esta materia.¹²⁵ También manda que las entidades que conforman la Función de Transparencia y Control Social creen dentro de su respectiva estructura orgánica de procesos, una unidad de coordinación con los órganos de la Función y con el Comité de Coordinación, a fin de dar cumplimiento a los compromisos que a cada institución le corresponda.

Asimismo, respecto al intercambio de información la Ley de la Función de Transparencia y Control Social indica:

Art. 20.- Intercambio de información.- Las entidades que integran la Función de Transparencia y Control Social intercambiarán información relacionada con la formulación, ejecución, control y vigilancia de los planes de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, control social y prevención y lucha contra la corrupción, sin que pueda, para este fin, aducirse sigilo de naturaleza alguna entre los organismos que conforman el Comité de Coordinación, salvo los casos establecidos en la ley.¹²⁶

Volviendo al objetivo 1 del Plan que establece:

Objetivo No. 1

Incrementar la eficiencia en la aplicación de los mecanismos de prevención y lucha contra la corrupción a través de la implementación de herramientas técnicas, tecnológicas y científicas.¹²⁷

¹²⁴ Función de Transparencia y Control Social, *Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción 2013-2017*, (Quito: Función de Transparencia y Control Social, 2013), 37.

¹²⁵ LFTCS, art. 18.

¹²⁶ *Ibíd.*, art. 20.

¹²⁷ Función de Transparencia y Control Social, *Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción 2013-2017*, Quito, Función de Participación Ciudadana y Control Social, p. 40

En congruencia con lo expresado, el sistema nacional integrado debe ser ejecutado a través de una herramienta informática que permita administrar, gestionar y desarrollar el Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción que se encuentra bajo la rectoría de la Función de Transparencia y Control Social. Y que le faculte a las entidades que integran la Función de Transparencia y Control Social intercambiar información relacionada con la formulación, ejecución, control y vigilancia del Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción, en la implementación de políticas de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, control social, e interconectarse con otras entidades públicas, que por la información que poseen son de vital importancia en la lucha y prevención contra la corrupción en el Ecuador.

Por ello, consideramos necesaria una reforma a la Ley de la Función de Transparencia y Control Social, en razón de que el ámbito de aplicación de la referida Ley se establece que lo es es aplicable sólo a los órganos, instancias e instituciones que conforman la Función de Transparencia y Control Social, y a las que fueren creadas para el ejercicio de las obligaciones de esta Función del Estado. No rige ni regula a las demás instituciones que deben cumplir con la ejecución del Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción de la Función de Transparencia y Control Social, ni mucho menos hace obligatorio la puesta en marcha del sistema nacional integrado.

De igual forma proponemos que el sistema sea alimentado por los responsables de las unidades de coordinación antes citadas, de conformidad a sus competencias y estar bajo la responsabilidad del Secretario Técnico. Dentro del mismo sistema nacional integrado se debería también analizar la posibilidad de que todas las instituciones del sector público implementen módulos de gestión y seguimiento del Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción dentro de sus organismos. Esta opción le permitirá a la Función de Transparencia y Control Social, dar un verdadero seguimiento a la ejecución del mencionado Plan.

Una buena política anticorrupción demanda la creación, existencia y permanencia de organismos de coordinación y vigilancia para articular esfuerzos. Así es importante que los organismos especializados en combatir la corrupción, estén articulados con el Plan de la Función de Transparencia y Control Social, cuenten con

los recursos necesarios para superar las trabas burocráticas y coordinar las campañas para reducir demoras.¹²⁸

En el Ecuador existe un sistema que se lo podría usar de modelo, es el sistema informático integrado del talento humano y remuneraciones del sector público (SIITH), este sistema está regulado por la Ley de Servicio Público, el mismo que le permite al Ministerio del Trabajo, tener el control del talento humano en toda la administración pública a través de la implementación de sus módulos de gestión en todas las intuiciones del Estado.

3.4.Lucha contra la corrupción y su aporte al en el derecho administrativo ecuatoriano

En la doctrina del Derecho administrativo los lazos de la disciplina con el desarrollo y el control de la corrupción no se han investigado apenas, pese a que un análisis histórico de las etapas de mayor crecimiento de numerosos países demuestra la coincidencia de ciertos períodos de progreso con la introducción o transformación de determinadas instituciones jurídico-administrativas.¹²⁹

El derecho administrativo se configura sobre la base de la protección a la administración pública y su régimen de relaciones.¹³⁰ Como hemos visto el promover la prevención y lucha contra la corrupción en cumplimiento de los instrumentos internacionales ha exigido que el Ecuador realice reformas en materia administrativa.

En relación a lo expuesto, en el Ecuador hemos visto como ha creado normativa nueva en diversas materias con el fin de pasar las evaluaciones de los mecanismos de examen de las convenciones antes mencionadas, la administración pública ha tenido que simplificar y sistematizar la toma de sus decisiones, hasta llegar al punto de utilizar normativa tipo promovida por las convenciones internacionales anticorrupción.

¹²⁸ Basu Kaushik, et al, *Notes on bribery and the control of corruption*, (Estados Unidos: Journal of Public Economics Vol. 48-3, 1992), 349-359.

¹²⁹ Ricardo Rivero Ortega, *Derecho administrativo, reformas de segunda generación, desarrollo y control de la corrupción: proyecciones sobre el caso colombiano*, (Caracas: XVIII Concurso de Ensayos del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "Cómo combatir la corrupción, garantizar la transparencia y rescatar la ética en la gestión gubernamental en Iberoamérica". 2004-2005), 2.

¹³⁰ Grethel Arias Gayoso, *Del nuevo derecho administrativo: participación y control popular en la gestión pública, en Reflexiones desde el sur*, tomo 2, (Quito: Tribunal Contencioso Electoral, 2014), 228.

Se observa que ha existido informatización de los trámites administrativos de modo tal de lograr su despersonalización y, por consiguiente, la oportunidad para que se verifiquen actos reñidos con la ética pública.¹³¹

Asimismo, la entrada en vigencia de nuevos conceptos, como la democracia participativa y la incorporación de normativa contra la corrupción, han motivado en el derecho comparado la estructuración de numerosos mecanismos que consienten la injerencia del ciudadano en la toma de decisiones estatales cambiando sustancialmente el papel del administrado que ha dejado de ser un sujeto pasivo en la relación con el Estado para pasar a ser un verdadero actor protagónico.¹³²

Según Rodríguez la corrupción abarca al derecho administrativo por las siguientes razones:

1. La burocracia posee criterios éticos externos que se contradicen con la práctica administrativa interna;
2. La praxis interna administrativa anima la omisión de los criterios éticos que se predicen hacia el exterior;
3. Los funcionarios que se distinguen por su honestidad e imparcialidad son una excepción y deben renunciar a los beneficios de una actuación corrupta generalizada;
4. Los funcionarios corruptos, que son mayoría, son protegidos y cuando se los descubre se los trata con indulgencia mientras que los denunciantes son víctimas de persecución;
5. Los funcionarios honestos encuentran dificultades para desarrollar su labor profesional dentro de la esfera pública;
6. Los encargados de perseguir la corrupción raramente actúan y, cuando lo hacen, disculpan cualquier incidente como un hecho aislado;
7. Se produce la ausencia de la idea de servicio público. Los funcionarios contemplan al trabajo administrativo como una oportunidad para exportarlo en beneficio propio;
8. La corrupción crece allí donde los ciudadanos no se identifican con los intereses colectivos y donde las autoridades se distancian del pueblo y

¹³¹ Alfonso Buteler, *Corrupción, globalización y derecho administrativo*, (Santa Fe, Argentina: Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo vol.1, No. 1, enero/junio 2014), 52.

¹³² *Ibíd.*

9. Ausencia de virtudes cívicas. En estos países es más importante la ganancia personal que colaborar en la gestión de intereses colectivos.¹³³

Rivero, al respecto argumenta:

Desde el principio de este trabajo, hemos puesto de manifiesto nuestra convicción de que el problema de la corrupción puede abordarse mediante la reforma de las instituciones jurídico-administrativas. Parece claro que en algunas decisiones de la Administración se plantean los mayores riesgos de corrupción...

...El problema de las implicaciones administrativas de la corrupción se puede interpretar desde la teoría de la agencia, pues su control requiere resolver las asimetrías informativas favorables a los "agentes" (los políticos y los funcionarios en general) y potencialmente perjudiciales de los intereses de los "principales" (los ciudadanos). Resolver este problema de agencia exige introducir incentivos y desincentivos institucionales en el régimen de la Administración pública, así como mejorar los mecanismos de control mediante un diseño verdaderamente eficaz de la transparencia administrativa.

Históricamente, los controles, los procedimientos (el contractual, por ejemplo), los sistemas de carrera administrativa o los mecanismos de toma de decisiones en la economía se han ido afinando con el fin, explícito o no, de mejorar los problemas de agencia. Aunque la dogmática del Derecho administrativo no ha terminado de plantear en estos términos el sentido de sus instituciones, hoy, en nuestra opinión, es más preciso que nunca adoptar este enfoque.¹³⁴

El derecho administrativo actualmente promueve un proceso progresivo de democratización, el empoderamiento de la ciudadanía, es el resultado de los cambios programáticos que ha marcado la Constitución de la República del Ecuador. Es decir, el derecho administrativo, va evolucionando con las obligaciones que solicita la sociedad

¹³³ Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, *Ética, Poder y Estado*. (Buenos Aires: RAP, 2004), 152.

¹³⁴ Ricardo Rivero Ortega, *Derecho administrativo, reformas de segunda generación, desarrollo y control de la corrupción: proyecciones sobre el caso colombiano*, (Caracas: XVIII Concurso de Ensayos del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "Cómo combatir la corrupción, garantizar la transparencia y rescatar la ética en la gestión gubernamental en Iberoamérica". 2004-2005), 9.

civil, se va moldeando a sus requerimientos y muta constantemente debido al proceso de transformación que está viviendo el Ecuador. El administrado cada vez es más participativo, es el centro de la gestión pública, bajo el precepto constitucional que la soberanía radica en el pueblo. Por ende en la ciudadanía recae la adopción de las principales decisiones del quehacer público, lo que se llama también poder popular. En suma el poder popular a través del control social constituye en una instancia fiscalizadora de la administración pública.

Como hemos visto existen diferentes mecanismos que posibilitan el poder popular sobre los actos administrativos, pero depende estrictamente de la ciudadanía su ejercicio. El control ciudadano contribuye a la fiscalización de la actividad administrativa, es considerado la vorágine de la actividad administrativa, no solo como un ente de vigilancia, sino como un sujeto activo que reacciona cuando sus intereses o derechos son lesionados.

Capítulo Cuarto

4. Propuesta de evaluación del Plan de Prevención y Lucha Contra la Corrupción de la Función de Transparencia y Control Social

El último acápite del plan nacional de prevención y lucha contra la corrupción es el referente al seguimiento y evaluación. A pesar de ser un esfuerzo loable al construir una herramienta articulada para el combate contra la corrupción, no presenta a nuestro juicio un desarrollo adecuado de medición y tampoco de evaluación de sus objetivos.

El capítulo sexto del plan se limita a enumerar y describir los principios generales que regirán el sistema de seguimiento. Luego hace una breve mención de las responsabilidades y los responsables en el seguimiento y, en la última parte, señala que los procesos de seguimiento deben ser accesibles a la ciudadanía en un intento de incluir su participación.

En este apartado tampoco se propone una forma idónea de medir la corrupción en Ecuador o el nivel de transparencia que se alcance. De ahí que consideramos necesario realizar un breve análisis teórico de las formas de medir esos fenómenos como un preámbulo para proponer una alternativa de medición del plan y sus correspondientes indicadores, a fin de cumplir con uno de los principales objetivos de la presente investigación.

El plan necesita de una herramienta idónea que permita establecer los avances del país en su combate contra la corrupción. En el plan se establecen muchas políticas públicas que se orientan a que se cumplan gran parte de las necesidades de la ciudadanía respecto de la prevención y lucha contra la corrupción, pero resulta indispensable saber cuál y cuánto, es lo que se ha hecho y, que tan efectivas son las medidas tomadas en esta materia. No es suficiente con estar al tanto, es preciso además tener un resultado concreto en cifras, de modo que resulte útil a la hora de evaluar los objetivos, políticas y estratégicas del plan. Para estar en la capacidad de decidir si se debe o no continuar en la ruta trazada.

Este trabajo intentará dar un aporte metodológico de seguimiento e implementación del plan y de los mecanismos de participación ciudadana y control

social, va desde la construcción de indicadores hasta la evaluación y cumplimiento los mismos, es decir la transformación de datos en conocimiento concreto.

Trataremos de incorporar parámetros mínimos para la elaboración de nuestros indicadores, que permitan evaluar la ejecución de las políticas públicas en todas las instituciones del sector público. Consideraremos para ello la necesidad de concentrar, al menos los parámetros de efectos, resultados y el de beneficiario.

Describiremos con algún detalle del vínculo que va desde lo concreto a lo abstracto, es decir, la conexión entre las observaciones empíricas como la percepción, hasta finalmente llegar al tratamiento cuantitativo y cualitativo de la información.

Concluiremos, con la idea de que los mecanismos de transparencia son una inversión cuyo regreso se puede medir en el ejercicio de los derechos humanos y menor corrupción.

4.1.La medición de la transparencia y la corrupción

La medición de la corrupción, como resaltan varios autores, no es tarea sencilla, y más bien constituye un desafío importante por varias razones que van desde la determinación conceptual de la corrupción hasta el desarrollo de métodos específicos, concretos y los más exactos para medirla. Sin embargo resulta un imperativo medirla para combatirla.

La exigencia de transparencia a un gobierno exige, a su vez, determinar el grado de eficacia en la lucha contra la corrupción del mismo; de ahí que el interés de medir y cuantificar el fenómeno de la corrupción se deba a que es necesario contar con un punto de referencia que permita evaluar este fenómeno en un plazo determinado¹³⁵, tomando en cuenta, además, la alternabilidad permanente en el ejercicio del poder.

La medición de la corrupción es un tema central para ampliar el campo de la buena gobernanza y las reformas anti-corrupción a fin de lograr los objetivos de Estado y, entre ellos, la protección de los derechos ciudadanos. La medición es un tema complejo, porque se da, por obvias razones, en un ambiente de oscuridad y secreto; por ello es que no existe un indicador único y absoluto que sea aplicable a todas las realidades y en todos los tiempos.

¹³⁵ Arturo del Castillo, *Medición de la corrupción: Un indicador de la Rendición de Cuentas*, (México, Cultura de la Rendición de Cuentas, 2010), 23.

La corrupción es un fenómeno social y como tal requiere un estudio desde la ciencia social, describir un fenómeno social es una forma de medirlo; sin embargo, los fenómenos sociales son categorías conceptuales amplias en las que se puede incluir una amplia gama de hechos y circunstancias, de ahí que la mejor forma metodológica para poder medirlos es delimitarlos de manera estrecha, lo que aunque no estudie todo el fenómeno¹³⁶, permite cuantificar lo observado y delimitar el problema asignándole un valor que, a la vez, permita crear herramientas específicas.

Los indicadores precisos de la corrupción con los que cuente un Estado permiten direccionar su política anticorrupción. Es evidente que un Estado con menores índices de corrupción mejora la percepción internacional para atraer la inversión, ya que la misma “suele ir hacia donde exista mayor seguridad y respeto a los derechos de propiedad”.

De lo dicho se colige que lo ideal sería desarrollar índices e indicadores que sean parámetros de medición de las actividades del gobierno y servidores públicos, porque la corrupción, en sí misma, no es directamente medible. Este tipo de índices ayudan a establecer prioridades en el sistema global de rendición de cuentas y a saber qué tan transparentes son realmente los organismos públicos, en los diferentes niveles de gobierno, para que se realice una fiscalización más puntual y acertada. Además ayudan a establecer una línea de base “sobre la cual los éxitos y fracasos de las reformas de transparencia y combate a la corrupción pueden ser luego medidos. Al carecer de una medición se vuelve extremadamente difícil evaluar áreas particularmente críticas o afirmar con seguridad si es que los programas de reforma están teniendo en la práctica algún efecto positivo”¹³⁷.

Los indicadores e índices necesitan para que sean funcionales de ciertas características, tienen que ser válidos, precisos y exactos¹³⁸; y, pueden ser objetivos o subjetivos, los indicadores objetivos, normalmente miden el número concreto de casos de corrupción denunciados o que se han judicializado; sin embargo, no muestran una realidad suficiente, por ello se debe recurrir además a indicadores subjetivos, que

¹³⁶ *Ibíd.*, 25.

¹³⁷ *Ibíd.*, 28.

¹³⁸ Michael Johnston, *Es posible medir la corrupción, ¿pero podemos medir la reforma?*, en *Revista Mexicana de Sociología* año 67, núm. 2, abril-junio, 2005, (México: Universidad Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales, 2005), 360.

normalmente, se basan en encuestas que miden un objetivo que puede ser la percepción o la experiencia¹³⁹.

Los indicadores basados en percepciones, aunque son válidos, son los más utilizados y los que mayor cantidad de datos pueden aportar, pero, no son necesariamente precisos, en razón que la percepción general sobre la corrupción puede no coincidir con el nivel real debido, por ejemplo, a la poca información que disponga la ciudadanía o al exceso de denuncias amarillistas en la prensa.

La corrupción, entonces, debe medirse desde varios puntos de vista como los indicadores de experiencia en donde se encueste a la ciudadanía sobre casos de corrupción que haya vivido de manera personal. “La experiencia nos puede decir de manera más acertada cuáles son los niveles reales de corrupción y, en principio, no está influenciada por problemas derivados de falta de información y de comunicación.”¹⁴⁰.

La exactitud dependerá del tipo de pregunta que se realice y del grado de imparcialidad de la encuesta y del encuestador, a fin de que se evite la sobre o sub estimación de la corrupción.

En las últimas décadas se han desarrollado algunos índices de corrupción, entre los cuales destaca el *International Country Risk Guide*; el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional; o, el Índice del Control de la Corrupción (IPC) del programa *Governance Matters* del Banco Mundial, todos con su propia metodología y desarrollados por diversos actores dependiendo del enfoque que se quiera demostrar.¹⁴¹.

Probablemente, el más amplio y desarrollado sea el IPC que fue elaborado por un equipo de investigadores de la Universidad de Gotinga, Alemania. Este índice determina el grado en que, supuestamente, los servidores públicos y los políticos aceptan sobornos, reciben pagos ilícitos, desfalcan fondos públicos y cometen delitos similares. La medición tiene como referente 14 escrutinios y encuestas diferentes ejecutadas por siete organizaciones independientes, pero debido a que tiene como base las percepciones tampoco revela el verdadero alcance de la corrupción en un país.

¹³⁹ *Ibíd.*, 3657-377.

¹⁴⁰ Arturo del Castillo, *Medición de la corrupción: Un indicador de la Rendición de Cuentas*, (México, Cultura de la Rendición de Cuentas, 2010), 41.

¹⁴¹ Paloma Baena Olabe, *Foco en la Prevención: El uso de Indicadores para Valorar el Desempeño del Marco Institucional del Marco Institucional Anticorrupción*, (Banco Interamericano de Desarrollo, 2010), 1.

Otro indicador importante es el Índice del Control de la Corrupción que fue desarrollado por Kaufman, Kraay y Zoido-Lobaton y que utiliza el Banco Mundial como una de las seis variables de la gobernabilidad. El índice se logra con encuestas y estimaciones de los expertos, pero también incorpora una serie de indicadores “duros” que proceden de numerosas organizaciones internacionales¹⁴².

Desde nuestro punto de vista, lo que le conviene a Ecuador es la creación de un índice propio para medir la corrupción, por medio de métodos objetivos, que sirvan para cuantificar los casos de corrupción denunciados, la percepción de la ciudadanía y las experiencias de la ciudadanía en general, sobre la base de encuestas que se realicen de manera independiente.

La Función de Transparencia y Control Social debería desarrollar este indicador con el apoyo de organizaciones sociales y comités de usuarios y veedores, a fin de alcanzar la mayor imparcialidad posible.

En cuanto a la Transparencia esta misma función debería generar indicadores para medir el buen desempeño de las instituciones y consideren la información de la entidad, las relaciones con los ciudadanos, la transparencia en su economía financiera; y, la transparencia y publicidad de sus contrataciones¹⁴³.

4.2. Propuesta de indicadores para medir la transparencia y la corrupción en el Ecuador

Habíamos dicho que los indicadores son parámetros de medición de un fenómeno social que no es mesurable por sí mismo, en este caso de la corrupción, y también habíamos anotado que los indicadores deben tener ciertas características para que sean útiles. Las características permiten que sea: a) válido, o sea que mida lo que realmente quiere medir; b) confiable, es decir, siempre que reporte resultados consistentes; c) preciso, que “ofrezca resultados en unidades de medición que no dejen lugar a dudas sobre qué significan.”¹⁴⁴.

¹⁴² Michael Johnston, *Es posible medir la corrupción, ¿pero podemos medir la reforma?*, en Revista Mexicana de Sociología año 67, núm. 2, abril-junio, 2005, (México: Universidad Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales, 2005), 365-377.

¹⁴³ Comisión Presidencial de Transparencia, *Guía sobre indicadores de transparencia Comisión Presidencial de Transparencia-COPRET*, Guatemala, Consulta 23 de enero de 2015: <http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_gtm_guia.pdf>

¹⁴⁴ Arturo del Castillo, *Medición de la corrupción: Un indicador de la Rendición de Cuentas*, (México: Cultura de la Rendición de Cuentas, 2010), 38.

Consideramos oportuno diferenciar entre indicadores que midan la transparencia e indicadores que midan la corrupción. En el primer caso apunta al grado de cumplimiento de las instituciones en la lucha contra la corrupción, y el segundo caso hacia los esfuerzos para erradicarla.

En tal sentido, proponemos una serie de indicadores que también deben ser considerados y que, al ser considerados en su conjunto, coadyuven al resultado esperado.

Indicadores de transparencia

La correlación entre la ciudadanía y el Estado se funda en el desempeño de las instituciones públicas como administradoras y prestadoras de servicios públicos. En esta relación simbiótica existe un acuerdo, en el que la ciudadanía le reconoce al Estado el derecho de establecer y controlar el orden jurídico, administrar los recursos y crear las instituciones necesarias para la ejecución de las políticas públicas. En cumplimiento de estas atribuciones el Estado actúa en nombre de la ciudadanía y por ende debe rendirles cuentas a sus mandantes.

... la transparencia como herramienta administrativa es estratégica para el ejercicio del gobierno ya que no sólo responde a las demanda de acceso a la información por parte de la sociedad, sino que además le facilita la oportunidad de desempeñar un papel más activo tanto en la toma de decisiones, como en la vigilancia de los actos de la autoridad y la supervisión del buen uso de los recursos públicos¹⁴⁵.

Nuestro estudio busca contribuir en el fortalecimiento institucional del Estado democrático mediante la construcción de indicadores objetivos que sirvan de insumo para evaluar la gestión pública y los mecanismos de participación ciudadana y control social teniendo a visibilizar la transparencia en los actos de la administración pública.

El conjunto de indicadores nos permitirá conocer el comportamiento de las instituciones públicas sobre el cumplimiento normativo y de cuyo análisis esperamos obtener conclusiones respecto a la eficacia y eficiencia de sus actuaciones. A continuación pasaremos a explicar los indicadores propuestos en materia de transparencia:

¹⁴⁵ Wilber Lima Díaz, “Indicadores de transparencia y su aplicación en Quintana Roo”, Chetumal, Quintana Roo, 2011, (Tesis de maestro Universidad Quintana Roo, Chetumal, Quintana Roo, 2011), 11.

Indicador de transparencia 1

Indicador	Índice de transparencia de información
Objetivo	Cumplir Art. 7 LOTAIP y establecer el grado de conocimiento de la ciudadanía respecto de su derecho al acceso de la información.
Situación Inicial	Levantamiento de una línea base.
Meta	100% del cumplimiento en 1 año
Situación Esperada	Al final del mes se cumpla con el 90%
Fuente de Datos	Comité de Transparencia de la Institución
Fórmula de Cálculo	Número de Publicaciones / 12 publicaciones mensuales
Responsable	Máxima Autoridad de la Institución
Periodicidad	Mensual
Medio de Verificación	Página Web Institucional e Informe de la Defensoría del Pueblo

Este indicador permitirá establecer el índice de cumplimiento de las instituciones públicas de la Resolución No. 7 de la Defensoría del Pueblo de 15 de enero del 2015, mediante la cual expide los parámetros técnicos para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa establecidas en el Art. 7 De La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Indicador de transparencia 2

Indicador	Índice de eficacia en la administración del gasto público
Objetivo	Determinar si lo efectivamente planificado fue ejecutado
Situación Inicial	Levantamiento de una línea base.
Meta	100% del cumplimiento del plan plurianual
Situación Esperada	Al final del año se cumpla con el 90% de la planificación
Fuente de Datos	Comité de Transparencia de la Institución / Senplades y Ministerio de Finanzas
Fórmula de Cálculo	Lo ejecutado/ Lo Planificado
Responsable	Máxima Autoridad de la Institución
Periodicidad	Plurianual
Medio de Verificación	Página Web Institucional e Informe de la Defensoría del Pueblo

A través del presente indicador se podrá evaluar el grado de desempeño de las instituciones del Estado, si sea han implementado las estrategias de política fiscal combinado con un esquema transparente, basado en la asignación plurianual, conforme a lo establecido en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

Indicador de transparencia 3

Indicador	Índice de participación ciudadana
Objetivo	Implementar mecanismos de Participación
Situación Inicial	Levantamiento de una línea base.
Meta	Al año 50% más de la situación inicial
Situación Esperada	Al final del año se cuente con el 40% más de la situación inicial
Fuente de Datos	Comité de Transparencia de la Institución
Fórmula de Cálculo	Total de mecanismos solicitados / Total mecanismos implementados
Responsable	Máxima Autoridad de la Institución
Periodicidad	Anual
Medio de Verificación	Página Web de la Institución e Informe del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

Con este indicador se podrá dar seguimiento a la implementación de la política pública de generar espacios y mecanismos institucionales que promuevan y faciliten el control social en la gestión pública.

Sin embargo, siempre es necesario considerar que la planificación constituye una herramienta de la política y que, en situaciones adversas, como por ejemplo la baja del precio del barril de petróleo ecuatoriano, dicha planificación se verá afectada, así por ejemplo, en últimos datos de prensa el Ministro de Finanzas señala que respecto del Presupuesto del Estado se han efectuado reducciones tanto en gasto corriente como en

gasto de inversión por aproximadamente U.S.D.\$ 2.200 millones, por lo cual los indicadores señalados deberán contemplar también estas particulares variantes.

Indicadores de Corrupción

Como hemos mencionado la relación entre el Estado y el administrado es clave para un ejercicio adecuado de un Estado de Derecho y de Justicia, es en definitiva el medio para el ejercicio y desarrollo de los derechos humanos. Si bien es cierto no es misión de toda la administración pública la administración de justicia, pero sí debe conducir sus actos con justicia. Si partimos de la premisa de que en las instituciones públicas es donde encuentran hechos de corrupción administrativa, podemos decir que hay corrupción administrativa en esa institución, misma que no está siendo administrada con justicia y si no se administra con justicia no hay Estado de derecho y justicia; en conclusión, no hay Estado de derecho y justicia y, no se puede ejercer los derechos humanos.

El uso de indicadores y otros métodos cuantitativos en el Estado es uno de los cambios más significativos en administración pública. A pesar de ser una transformación que poco se ha notado y menos aún estudiado, el uso de indicadores se ha generalizado a tal punto que actualmente resulta difícil pensar en una estructura de gobierno o administración pública que no use, de una forma u otra, métodos cuantitativos de monitoreo y evaluación para alcanzar cumplir su cometido.¹⁴⁶

Los indicadores para medir la efectividad en el combate contra la corrupción, deben presentarse como los elementos que establecen la eficacia de las medidas adoptadas en el trabajo de prevención. El resultado del análisis de los indicadores de corrupción que proponemos develarán si existe o no disminución en los índices de corrupción. Medir la efectividad de las acciones adoptadas y la activa participación de la ciudadanía, podrán permitir el perfeccionamiento continuo del plan nacional de prevención y lucha contra la corrupción.

¹⁴⁶ René Ureña, *Indicadores, derecho internacional y el surgimiento de nuevos espacios de participación política en gobernanza global*, (25 International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional, 543-884, 2014). <<http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.il14-25.idis>>

Indicador de corrupción 1

Indicador	Índice de experiencias de corrupción
Objetivo	Detectar experiencias específicas
Situación Inicial	Línea base
Meta	Reducción anual del 6%
Situación Esperada	Al final del año se reduzca el 5%
Fuente de Datos	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
Fórmula de Cálculo	Encuestas realizadas/ encuestas programadas
Responsable	Máxima Autoridad de la Institución
Periodicidad	Anual
Medio de Verificación	Página Web Institucional e Informe del CPCCS

La técnica de encuestas permitirá que se obtenga de primera mano las experiencias de corrupción en las instituciones públicas, para así poder cuantificar las pérdidas económicas que esto acarrea y, perfeccionar los mecanismos para que la ciudadanía denuncie ante los organismos competentes.

Indicador de corrupción 2

Indicador	Índice de casos de corrupción detectados
Objetivo	Determinar los casos de corrupción atendidos y el tiempo empleado en cada institución
Situación Inicial	Línea base
Meta	Investigación del 100% de los casos
Situación Esperada	Al final del año se investigue el 70 %
Fuente de Datos	FTCS, Función Judicial y entidades de control
Fórmula de Cálculo	Total de casos investigados/ Total casos denunciados
Responsable	Presidente de la FTCS
Periodicidad	Anual
Medio de Verificación	Página Web Institucional e Informe de la FTCS

Este indicador permitirá establecer cuan saber el grado de credibilidad que la ciudadanía tiene en las instituciones públicas y, que tan oportuna es la respuesta respecto de los casos denunciados.

Conclusiones y Recomendaciones

- La primera conclusión del presente trabajo investigativo es que no existe una tipología jurídica adecuada para definir a la corrupción; sin embargo, nos parece que una de las formas de entenderla es como un atentado directo a los derechos humanos, porque, un gobierno democrático y consciente, se vería obligado a ponerla en primer plano dentro de los problemas a solucionar. En términos legales, la corrupción debe entenderse como el listado de actos corruptos que se encuentran tipificados como conductas punibles y antijurídicas.

- Es imperativo combatir directamente la corrupción porque su eventual avance pondría en riesgo el modelo de Estado de derechos y justicia; constituiría un serio obstáculo para que se cumpla el papel garantista del Estado y no permitiría alcanzar el fin último de la sociedad ecuatoriana que es el Buen Vivir.

- La participación ciudadana de forma directa es la mejor manera de combatir la corrupción. Es necesario propiciar el empoderamiento de la ciudadanía como gestor directo del quehacer público e involucrar a actores sociales institucionales en el desarrollo de la política pública desde su fase de diseño, a fin de que aquella pueda realizar un control con la suficiente información y de manera permanente en un tema que le interesará de forma total, ya que es un actor principal en ese ámbito.

- La rendición de cuentas debe entenderse como un acto de responsabilidad y no como una especie de show o fiesta mediática. Debería ser un evento serio que permita a la ciudadanía enterarse en forma real sobre lo que hacen sus dirigentes. Tendría que expresarse en la elaboración de un documento con todos los datos específicos de una manera técnica y exhaustiva, así como un resumen de fácil comprensión para todas las personas sin importar su nivel de educación. Ese mismo informe debe exponerse en los medios electrónicos con descarga libre y gratuita, tanto en la página web del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, como en las páginas web de cada una de las instituciones que cumplan con esta obligación.

- El papel de la veeduría tiene que impulsarse y adoptar medidas de protección a favor de los ciudadanos que realicen estas actividades, más aun cuando es una actividad voluntaria, gratuita que beneficia a la sociedad en general. Por esta razón debería otorgarse a los veedores y veedoras ciudadanas de inmunidad de fondo y de forma o al menos un fuero especial en lo que respecta a su actividad de vigilancia ciudadana, ya

que varios casos de corrupción denunciados han llevado a ciudadanos a ser perseguidos por quienes detentan el poder, lo que desalienta a las personas a impulsar y formar parte de este importante mecanismo de participación.

- El primer objetivo del Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción debería ser el rediseño estructural del sistema de control de la corrupción, pues a pesar de que existe una nueva Función, la de Transparencia y Control Social, a raíz de la Constitución de 2008 y la Ley que se publicó en 2013, algunos de los organismos que la conforman son antiguos y responden a un modelo de Estado diferente, por lo que es cardinal una armonización de la legislación relacionada a las instituciones de la Función de Transparencia y Control para que se sintonicen al nuevo contexto constitucional.

- La Cuarta Política del Plan Nacional de Lucha y Prevención de la Corrupción es una de las más importantes de todo ese texto, tanto así que creemos que uno de los objetivos del Plan debe ser el empoderamiento ciudadano de la Función Judicial para que sea independiente e imparcial, a fin de denunciar los casos e instaurar verdaderos procesos de investigación y juzgamiento.

- El Plan que hemos analizado en esta investigación tiene un serio vacío en cuanto a la medición de la corrupción y a la transparencia y no prevé una herramienta adecuada para medir la efectividad y aplicación de sí mismo. Consideramos que el sistema nacional integrado debe ser ejecutado a través de una herramienta informática que permita administrar, gestionar y desarrollar el Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción. Se debe facultar a las entidades que integran la Función de Transparencia y Control Social intercambiar información relacionada con la formulación, ejecución, control y vigilancia del Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción, en la implementación de políticas de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, control social, e interconectarse con otras entidades públicas, que por la información que poseen son de vital importancia en la lucha y prevención contra la corrupción en el Ecuador.

Por ello, consideramos necesaria una reforma a la Ley de la Función de Transparencia y Control Social, en razón de que el ámbito de aplicación de la referida ley se establece que lo es es aplicable sólo a los órganos, instancias e instituciones que conforman la Función de Transparencia y Control Social, y a las que fueren creadas

para el ejercicio de las obligaciones de esta Función del Estado. No rige ni regula a las demás instituciones que deben cumplir con la ejecución del Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción de la Función de Transparencia y Control Social, ni mucho menos hace obligatorio la puesta en marcha del sistema nacional integrado.

- Proponemos algunos indicadores de medición de transparencia y corrupción que esperamos poner en consideración de la Función de Transparencia y Control Social, a fin de que se desarrollen adecuadamente los vacíos en índices e indicadores que midan este fenómeno social.

Bibliografía

Ackerman, John y Sandoval Irma, *Leyes de Acceso a la Información en el mundo en Cuaderno de Transparencia 7*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005.

Aguilar Villanueva Luis, *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.

Arjona Trujillo Ana, *La corrupción política, una revisión de la literatura*, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid.

Arteaga, Ana María, *¿Es la corrupción la causa de la pobreza?*, en *Corrupción y derechos humanos: estrategias comunes por la transparencia y contra la impunidad*, Medellín, Instituto Popular de Capacitación, 2005.

Arias Gayoso Grethetl, *Del nuevo derecho administrativo: participación y control popular en la gestión pública*, en *Reflexiones desde el sur*, tomo 2, Quito: Tribunal Contencioso Electoral, 2014.

Ávila Santamaría, Ramiro *Del Estado Legal de Derecho al Estado Constitucional de Derechos y Justicia*, en *Anuario de Derecho Constitucional*, No. 15, Montevideo, Fundación Konrad Adenauer, 2009.

Baena Olabe, Paloma, *Foco en la Prevención: El uso de Indicadores para Valorar el Desempeño del Marco Institucional del Marco Institucional Anticorrupción*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2010.

Benalcázar, Juan Carlos, *Ponencia: Participación ciudadana y Control de la Corrupción*, UNAM, Tercer Congreso Iberoamericano y Cuarto Mexicano de Derecho Administrativo, T, México, UNAM, 2011

Benalcázar, Juan Carlos, *Comentarios sobre las facultades normativas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados*, Quito, 2011.

Bernal García Manuel José, *Derecho Público y la Sociedad Civil*, Universidad de Boyacá, 2010.

Biscay Pedro. “Estrategias de lucha contra la corrupción: reflexiones para el contexto latinoamericano”. *Revista Probidad* número 26. Año 2004.

Botana Natalio y GALLO, Ezequiel. “De la República posible a la República verdadera (1880 – 1910). Editorial Ariel

Bobbio Norberto, Liberalismo y democracia, Fondo de cultura económica, México, 2002.

Buteler Alfonso, Corrupción, globalización y derecho administrativo, Santa Fe, Argentina: Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo vol.1, No. 1, enero/junio 2014.

Cano, Luisa Fernanda, La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza en Estudios Políticos, 33, Medellín, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 2005.

Castillo Briceño, Cristina, Fundamentos de los códigos de ética de los colegios profesionales, San José, Universidad de San José, 2010.

Comisión Presidencial de Transparencia, Guía sobre indicadores de transparencia Comisión Presidencial de Transparencia–COPRET, Guatemala, disponible en: http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_gtm_guia.pdf, última visita 23/01/2015

Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos, La corrupción y los derechos humanos. Estableciendo el vínculo, Monterrey, Instituto Tecnológico y de Estudios de Monterrey, 2009.

Del Castillo, Arturo, Medición de la corrupción: Un indicador de la Rendición de Cuentas, México, Cultura de la Rendición de Cuentas.

Fernández Santillán José, Política, Gobierno y Sociedad Civil, México, 2011.

Función de Transparencia y Control Social, Diagnóstico Preliminar de la Corrupción y Propuesta Generales de Políticas Públicas, Función de Transparencia y Control Social, Quito, disponible en <http://www.sbs.gob.ec/medios/PORTALDOCS/downloads/FTCS/diagnostico.pdf#page=1&zoom=100,-208,582>

Della porta, Donatella. “Los actores de la corrupción: políticos de negocios en Italia”. Consultado el día 20 de septiembre de 2014 de la página web www.unesco.org/issj/rics149

Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española. Editorial Espasa Calpe. Madrid. Año 1984.

Díaz Durán Alejandro Rojas y Colina Rubio Ricardo, La participación Ciudadana, México, 2007.

Eigen, Peter. “Las redes de la corrupción: la sociedad civil contra los abusos del poder”. Editorial Planeta. Barcelona. Año 2004.

Enciclopedia Jurídica Omeba, T IV. Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires. Año 1956.

Función de Transparencia y Control Social del Ecuador, Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción 2013-2017, Quito, Función de Transparencia y Control Social, 2013.

Jaramillo Vélez Rubén, Problemática Actual de la Democracia,

Johnston, Michael, Es posible medir la corrupción, ¿pero podemos medir la reforma?, en Revista Mexicana de Sociología año 67, núm. 2 (abril-junio, 2005). México, Universidad Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales, 2005.

Kaushik, Basu, et al, Notes on bribery and the control of corruption, en Journal of Public Economics Vol. 48-3, 1992.

Kindhäuser, Urs Presupuestos de la corrupción punible en el Estado, la economía y la sociedad. Los delitos de corrupción en el Código penal alemán, en Política criminal n° 3, Bonn 2007.

Klitgaard, Robert. “Controlando la corrupción: una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo”. Editorial Sudamericana. Buenos Aires. Año 1994.

Malem Seña, Jorge F. “La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos”. Editorial Gedisa. Barcelona. Año 2002.

Malem, Seña Jorge, La Corrupción Política, en Jurídica Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, México, UNAM, 2001.

Marín, Francisco, La corrupción: ¿Un problema de sociedad y/o político?, en Fronesis, Vol 11, No. 2, Maracaibo, 2004, p. 58-75

Márquez Gómez, Daniel, Función jurídica del Control de la Administración Pública, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.

Méndez de Hoyos Irma, Mecanismos de participación ciudadana, 27 Serie de comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2010.

Merino Mauricio, Participación ciudadana en la democracia, 4 Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, Instituto Federal Electoral, 2010.

Moran, Jon; Doig, Alan y Watt, David. “Administración de agencias anticorrupción”. Mimeo. Londres. Año 2004.

Moreno Ocampo, Luis. “En defensa propia: como salir de la corrupción”. Editorial Sudamericana. Buenos Aires. Año 1993.

Navas Alvear Marco, El derecho a fiscalizar los actos del poder público en la Constitución ecuatoriana, Participación política reflexiones desde el Sur, t. 2, Tribunal Contencioso Electoral y Universidad de la Habana, Quito 2014.

Navas Alvear Marco, Proceso constituyente, participación y un nuevo diseño democrático en la constitución ecuatoriana actual, Confluente: Revista di Studi Iberoamericani, 2014, texto digital.

Nino Santiago. “Un país al margen de la ley”. Editorial Emece. Buenos Aires. Año 1992.

Nohlen, Dieter Diccionario ciencia y política, México: Editorial Porrúa, 2006.

Lima Díaz Wilber, “Indicadores de transparencia y su aplicación en Quintana Roo”, Chetumal, Quintana Roo, 2011, Tesis de maestro Universidad Quintana Roo, Chetumal, Quintana Roo, 2011,

Parker Norma, et. al., La corrupción en América Latina: Estudio Analítico Basado en una Revisión Bibliográfica y Entrevistas, Casal y Associates, Miami, 2004.

Rico José y Salas Luis, La corrupción pública en América Latina: Manifestaciones y mecanismos de control, Centro para la Administración de Justicia, Miami, 2009.

Roberts, Alasdair, Acceso a la Información Gubernamental: Compendio de Temas, en Acceso a la Información La Calve para la Democracia, Atlanta, Centro Carter, 2002.

Rodríguez Arana, Jaime, La dimensión de la ética pública, Madrid, Instituto de Nacional de Administración Pública, 2013

Terzano Bouzón, María Beatriz, Corrupción: Concepto, Realidad y Reflexiones, Universidad Católica Argentina, disponible en: <http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo3/vc/files/segunda%20parte/03-Terzano.pdf>, última consulta 09/12/2014

Vitobello, Julio Fernando., et al, *Ética, Transparencia y Lucha contra la Corrupción en la Administración Pública MANUAL PARA EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA*, Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013.

Welp Yanina y Serdült Uwe, *Armas de doble filo, La participación ciudadana en la encrucijada*, Buenos Aires 2009.

Ramírez Nardiz Alfredo, *Guía práctica de la democracia participativa, conocer la democracia participativa y aprender a usarla*, Madrid, 2012.

Rivero Ortega Ricardo, *Derecho administrativo, reformas de segunda generación, desarrollo y control de la corrupción: proyecciones sobre el caso colombiano*, Caracas: XVIII Concurso de Ensayos del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "Cómo combatir la corrupción, garantizar la transparencia y rescatar la ética en la gestión gubernamental en Iberoamérica". 2004-2005.

Rose – Ackerman, Susan. “La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma”. Editorial Sigle XXI. Madrid. Año 2001.

Rodríguez- Arana Jaime, *La dimensión ética de la función pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid 2013.

Ruíz Jorge Fernández, *Estudios de derecho electoral*, México, 2011.

Sautu, Ruth (compiladora). “Catálogo de prácticas corruptas”. Editorial Lumiere. Buenos Aires. Año 2004.

Simonetti José María. “El ocaso de la virtud: ensayos sobre la corrupción y el discurso del control social”. Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Nacional de La Plata.

Suarez Francisco. “La multidimensionalidad del término corrupción”. Consultado en la página web www.anticorrupcion.co/documentos el día 20 de septiembre de 2004.

Torres, Raúl. “Corrupción y transparencia: conceptos y enfoques”. Revista Probidad número 26. Marzo de 2004.

Ureña René, *Indicadores, derecho internacional y el surgimiento de nuevos espacios de participación política en gobernanza global*, 25 *International Law*, Revista

Colombiana de Derecho Internacional, 543-884, 2014, <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.il14-25.idis>

Zapatero Virgilio, La corrupción, México, 2007.

Zorrilla Martínez Pedro, Ética y Administración Pública, texto digital.