

DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

PATRONES QUE HAN AFECTADO LA EFICIENCIA EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN ECUADOR

Inestabilidad y falta de independencia institucional, ausencia de políticas públicas y debilidad normativa

Mauricio Alarcón Salvador
Octubre 2021



A partir de una simple búsqueda es posible concluir que en Ecuador son nulas o muy escasas las políticas públicas relacionadas con la transparencia, la integridad y la lucha contra la corrupción. Lo más cercano a ello podría ser el Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción 2013-2017¹ o el Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción 2019-2023² que, como vemos, ni siquiera han tenido continuidad temporal. La improvisación ha sido un patrón permanente a lo largo de los últimos años en lo que respecta a estos temas.



Aunque se ha reformado en múltiples ocasiones el Código Orgánico Integral Penal sobre la base de fortalecer la lucha contra la corrupción, la tipificación y sanción de delitos de corrupción aún no cumple con los estándares establecidos entre los artículos 15 y 30 de la Convención de Naciones Unidas. Tampoco se cuenta con normativa que facilite e incentive la denuncia de actos de corrupción, mucho menos un marco jurídico óptimo para proteger a denunciantes y testigos. A inicios de marzo de 2020 el Ejecutivo presentó un proyecto de ley que aborda algunos de estos temas, pero su discusión ni siquiera ha iniciado al interior de la Asamblea Nacional.

Índice

1.	Introducción	4
2.	Referendos e Inestabilidad Institucional	4
3.	Ausencia de Políticas Públicas	5
3.1	Las Secretarías Anticorrupción	6
3.2	Frentes y Comisiones	6
4.	Debilidad Normativa	7
5.	Los Retos Futuros	8
6.	Bibliografía	10

1. INTRODUCCIÓN

Han transcurrido 41 años desde el restablecimiento de la democracia en Ecuador. Entre 1979 y 2021 hemos tenido 12 elecciones presidenciales con la participación de más de 100 binomios. El país ha sido dirigido por 14 presidentes constitucionales. Un nuevo proceso electoral sucedió en febrero de 2021. Durante más de cuatro décadas no ha habido candidato presidencial o presidente que no se haya referido a la corrupción, al daño que esta hace al país, o a los esfuerzos que hará por erradicarla. Evaluar un período tan grande de tiempo ocuparía más que un informe, por lo que nos concentraremos en el último período constitucional, es decir, a partir de la entrada en vigencia de la Constitución en octubre de 2008. **Este diagnóstico abordará tres patrones recursivos que han afectado a la lucha contra la corrupción: la inestabilidad institucional, la ausencia de políticas públicas y la debilidad normativa**

2. REFERENDOS E INESTABILIDAD INSTITUCIONAL

En 2007 Rafael Correa asumió la presidencia de Ecuador luego de presentar al país un plan de gobierno basado en cinco “revoluciones”. Una de ellas era la constitucional y se enfocaba principalmente en una reforma política. Planteó entonces al país que “el mismo día en que se poseione como presidente, convocará a una consulta para que el pueblo decida” (El Universo, 2006) la instalación inmediata de una Asamblea Nacional Constituyente de plenos poderes. En la nueva Constitución se incluiría un nuevo sistema que garantizaría “la despolitización de los organismos de control” (El Universo, 2006), entre otros temas. Se hizo mucho énfasis en este tema por la poca credibilidad y confianza ciudadana en estas instituciones, consideradas por los ciudadanos como corresponsables de la corrupción y la impunidad en el país.

Tras ocho meses de trabajo de una Asamblea Constituyente, el 28 de septiembre de 2008, el 64% de los ecuatorianos aprobó en referendo el texto de la nueva Constitución Política de la República que finalmente entró en vigencia tras su publicación el 20 de octubre de ese año. Como Norma Suprema del ordenamiento jurídico nacional estableció nuevas bases normativas para el tema que nos compete y además creó un nuevo marco institucional para el país, en cumplimiento a la oferta de campaña de Correa. Destacan, entre otros, los siguientes temas:

Se consagra como deber primordial del Estado “garantizar a sus habitantes el derecho (...) a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.”

Se establece como responsabilidad de los ecuatorianos “administrar honradamente y con apego irrestricto a la ley el patrimonio público, y denunciar y combatir los actos de corrupción.”

Se crea la Función de Transparencia y Control Social para impulsar “el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público” y para prevenir y combatir la corrupción. Esta Función se conforma con el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias.

Se crea el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) con capacidad para “investigar denuncias sobre actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana o generen corrupción” y para liderar los procesos de designación de autoridades de control y otras autoridades mediante concursos públicos, con impugnación y veeduría ciudadana.

Se puso en marcha así un sistema de designación sin precedentes en América Latina. El primer paso sería conformar el denominado Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, a través de un concurso público de méritos y oposición, para que esta institución sea la que, de la mano de comisiones ciudadanas de selección, lleve adelante los procesos para designar autoridades de control (Defensor del Pueblo, Defensor Público, Fiscal General del Estado, Contralor General del Estado, Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura) a través de concurso público de méritos y oposición. El Procurador General del Estado y los Superintendentes, provendrían de ternas presentadas por el presidente de la República, y solo estarían sujetas a procesos de impugnación.

El sistema se mantuvo intacto hasta mayo de 2011 en que, mediante un referendo y consulta popular de iniciativa del Ejecutivo, se modificó la Constitución en lo relacionado con el Consejo de la Judicatura. El voto de los ecuatorianos aprobó poner en marcha una Judicatura de Transición conformada “por tres miembros elegidos, uno por la Función Ejecutiva, otro por el Poder Legislativo y otro por la Función de Transparencia y Control Social, para que (...) ejerza las competencias del Consejo de la Judicatura y reestructure la Función Judicial” y modificar la composición de un Consejo de la Judicatura definitivo, eliminando el concurso público de méritos y oposición. Se lo integraría entonces “por 5 delegados, y sus respectivos suplentes, quienes serán elegidos mediante ternas enviadas por el Presidente de la Corte Nacional de Justicia, quien lo presidirá; por el Fiscal General del Estado; por el Defensor Público; por la Función Ejecutiva; y por la Asamblea Nacional” (Registro Oficial del Ecuador, 2011). De esta manera se concretó la denominada “metida de mano a la justicia” del presidente Correa, “para bien del pueblo ecuatoriano”, modificando la institucionalidad del país (El Universo, 2011).

Transcurrieron 10 años y en la práctica, el sistema propuesto fracasó, precisamente por la nula independencia, tanto de los ciudadanos que lideraron los procesos como de las autoridades designadas.

Cuestionamientos de organizaciones de la sociedad civil, así como de los mismos participantes de los mencionados concursos, han sido frecuentes en estos años. **¿La razón? Desde la Función Ejecutiva se cooptó al CPCCS en las 3 integraciones que tuvo entre 2008 – 2010, 2010 – 2015, 2015 – 2018.** Entre sus miembros tuvimos a ex ministros y secretarios de Estado, esposos de asambleístas del oficialismo, ex candidatos del partido de gobierno, entre otros. Ninguno de los 21 miembros que formaron parte de la institución hasta 2018 fue capaz de demostrar no tener vínculos, de una u otra forma, con el oficialismo (Fundación Ciudadanía y Desarrollo, 2018).

Bajo este argumento, el presidente Lenin Moreno convocó un referendo y consulta popular de 7 preguntas para febrero de 2018. Dos de ellas, la 1 y la 3, estaban relacionadas con la lucha contra la corrupción y la institucionalidad:

¿Está usted de acuerdo con que se enmiende la Constitución para que se sancione a toda persona condenada por actos de corrupción con su inhabilitación para participar en la vida política y con la pérdida de sus bienes, como dice el Anexo 1? (...)

¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para reestructurar el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como dar por terminado el periodo constitucional de sus actuales miembros y que el Consejo que asuma transitoriamente sus funciones tenga la potestad de evaluar el desempeño de las autoridades cuya designación le corresponde, pudiendo, de ser el caso, anticipar la terminación de sus periodos de acuerdo al Anexo 3?"

Las preguntas se aprobaron con el 74% y el 63% de los votos, respectivamente (Consejo Nacional Electoral, 2018). **Con este resultado, la ciudadanía enmendó una vez más la Constitución, estableciendo sanciones políticas y patrimoniales a personas condenadas por actos de corrupción, pero además, cambiando sustancialmente el CPCCS para que sus miembros sean elegidos por voto popular** luego de que un Consejo Transitorio, en uso de facultades extraordinarias, evalúe las designaciones de sus antecesores y nombre reemplazos. **Los miembros del denominado CPCCS-T interpretaron el anexo de la pregunta que fundamentó su existencia y realizaron evaluaciones a autoridades que no correspondía**

1 Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción 2013-2017 Disponible en: <https://bit.ly/32nk7ze>.

2 Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción 2019-2023. Disponible en: <https://bit.ly/3elPU2E>.

evaluar, las cesaron en sus funciones de manera anticipada y llegaron a designar sus reemplazos aplicando normas no previstas en el ordenamiento jurídico vigente (Fundación Ciudadanía y Desarrollo, 2018). Debido a estas acciones hubo problemas con el funcionamiento del Consejo de la Judicatura Transitorio, se conformó el Consejo Nacional Electoral con representantes de organizaciones políticas y sigue en funciones un Defensor Público encargado, un Contralor Subrogante, entre otros.

La nueva forma de elección de los miembros del CPCCS se puso en marcha en marzo de 2019. Tres meses más tarde, se posesionaron los siete nuevos consejeros. En agosto del mismo año, tras el juicio político más rápido al interior de la Asamblea Nacional, cuatro de ellos fueron censurados y destituidos (El Comercio, 2019). En octubre de 2020, un nuevo juicio político terminó con la censura y destitución del presidente del organismo (El Universo, 2020). Mientras esto ocurría, un nuevo intento de enmendar la Constitución se puso en marcha con el objetivo de desaparecer el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Al momento, la Asamblea Nacional "neg esta posibilidad". Aprovechando la coyuntura hasta se ha llegado a proponer la transformación de la Contraloría General del Estado en un Tribunal de Cuentas, sin que esta idea haya sido suficiente discutida.

¿Cómo esperamos un combate eficaz contra la corrupción si ha sido evidente y constante la falta de independencia y la inestabilidad de instituciones y autoridades en los últimos años? Sin duda, su capacidad para hacer un trabajo efectivo se ha visto afectada, como se puede ver luego de este recuento.

3. AUSENCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas "son proyectos y actividades que un Estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración pública a los fines de satisfacer necesidades de una sociedad" (Graglia, 2004). "Una política pública no es cualquier acción del gobierno, que puede ser singular y pasajera, en respuesta a particulares circunstancias políticas o demandas sociales" (Aguilar Astorga & Lima Facio, 2009).

A partir de una simple búsqueda es posible concluir que en Ecuador son nulas o muy escasas las políticas públicas relacionadas con la transparencia, la integridad y la lucha contra la corrupción. Lo más cercano a ello podría ser el Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción 2013-2017¹ o el Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción 2019-2023² que, como

vemos, ni siquiera han tenido continuidad temporal. La improvisación ha sido un patrón permanente a lo largo de los últimos años en lo que respecta a estos temas.

Decisiones y acciones se han tomado a partir de hechos coyunturales, fundamentados en frases coloquiales como “caiga quien caiga”, “hasta las últimas consecuencias” o “no toleraremos la corrupción”. Precisamente por la inexistencia de un diseño adecuado, de una correcta gestión y una permanente evaluación, es que estas acciones de gobierno no han contribuido positivamente a combatir la corrupción. Veamos un par de ejemplos.

3.1. LAS SECRETARÍAS ANTICORRUPCIÓN

El 16 de febrero de 2007, mediante Decreto Ejecutivo No. 122, el presidente Rafael Correa declara “como Política de Estado la lucha contra la corrupción en la administración pública” y crea “la Secretaría Nacional Anticorrupción, adscrita a la Presidencia de la República” (Registro Oficial del Ecuador, 2007). El 29 de diciembre de 2008, mediante Decreto Ejecutivo No. 1511, Correa ratifica la declaratoria de la lucha contra la corrupción como Política de Estado, pero crea una Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión (Registro Oficial del Ecuador, 2008). Cuatro años y medio más tarde, en mayo de 2013, se transforma a la Secretaría Nacional en Subsecretaría y se dispone “su fusión por absorción a la Secretaría Nacional de la Administración Pública” (Registro Oficial del Ecuador, 2013). Poco más de un año después, en septiembre de 2014, se escinde de la Secretaría Nacional de la Administración Pública la Subsecretaría General de Transparencia y se crea en su lugar la Secretaría Técnica de Transparencia de Gestión (Registro Oficial del Ecuador, 2014). Finalmente, en abril de 2016, mediante Decreto Ejecutivo No. 985, se suprime la Secretaría Técnica y la institución desaparece luego de 9 años sin poder mostrar algún resultado concreto y positivo en la materia (Registro Oficial del Ecuador, 2016).

La creación de la dependencia, su permanente mutación – no solo de nombre sino incluso de atribuciones – y su extinción, fueron producto de coyunturas e incluso respondieron a las personas que la tuvieron a su cargo. Esto terminó siendo una serie de acciones aisladas de gobierno, mal diseñadas y gestionadas, que no contribuyeron a la lucha efectiva contra la corrupción.

El error se volvió a repetir con el cambio de gobierno. Supuestamente con base en los compromisos adquiridos por el Estado ecuatoriano mediante la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, se creó “la Secretaría Anticorrupción de la Presidencia de la República, dentro de la institucionalidad de la Presidencia de la República” para que, entre otras atribuciones, proponga “directrices para la generación de políticas públicas y acciones que faciliten la denuncia de los actos

de corrupción de alto impacto” e “iniciativas de lucha contra la corrupción”, y transversalice “la implementación de la política pública de lucha contra la corrupción con las entidades del Gobierno Central y sus dependencias” (Registro Oficial del Ecuador, 2019). Una vez más, la creación de la dependencia no respondió a una política, ni siquiera a un plan o a un programa. Por el contrario, el propio Decreto Ejecutivo evidencia que se la crea para que realice propuestas de directrices para la generación de políticas públicas.

En meses recientes, como es de conocimiento público, la Fiscalía General del Estado, la Contraloría General del Estado, el Consejo de la Judicatura y la Corte Nacional de Justicia, manifestaron al Ejecutivo su malestar por interferencia de la Secretaría Anticorrupción en actos de competencia de otras instituciones y autoridades. A pesar de que altos funcionarios de gobierno respaldaron la existencia de la dependencia y el trabajo de su titular de entonces, finalmente el Presidente de la República emitió el Decreto Ejecutivo No. 1065 que suprime la Secretaría Anticorrupción (Registro Oficial del Ecuador, 2020).

3.2. FRENTES Y COMISIONES

Al igual que en 2007, en junio de 2017, tan pronto asumió el poder, el presidente Lenin Moreno repitió la práctica de su antecesor de “declarar como política prioritaria de gobierno el fortalecimiento de la transparencia de las políticas públicas y la lucha contra la corrupción en todas sus formas” mediante Decreto Ejecutivo (Registro Oficial del Ecuador, 2017). En el mismo acto normativo, creó una Estrategia Nacional por la Transparencia y la Lucha contra la Corrupción “como un instrumento que definirá las políticas y acciones concretas para la prevención y lucha contra la corrupción” y la instrumentalizó a través de un Frente, integrado por 9 personas, entre ministros de Estado y líderes de opinión con atribuciones para proponer al Ejecutivo estrategias y mecanismos, iniciativas de educación, y políticas y normas.

Cuatro meses más tarde, el Frente entregó un informe al Ejecutivo y se extinguió. Dicho informe no fue público, y su contenido se conoció únicamente a través de los medios de comunicación, que tuvieron acceso a un resumen ejecutivo. Entre las propuestas estaban una campaña en valores, cátedras universitarias y hasta reformas normativas. Hasta el día de hoy se desconoce el contenido de las ideas y acciones propuestas, y si estas se llegaron a implementar.

Tras resucitar a la Secretaría Anticorrupción y recibir un exhorto de la Asamblea Nacional, el 18 de febrero de 2019 el presidente Lenin Moreno presentó una cadena nacional a los ecuatorianos. “La lucha contra la corrupción ha sido, desde el primer día, una de mis prioridades”, afirmó, para luego anunciar su decisión de convocar a la comunidad mundial para crear una Comisión Internacional contra la Corrupción. Moreno dispuso al Canciller José Valencia iniciar

reuniones con la ONU, la OEA, Transparencia Internacional, BID y cuerpo diplomático para implementar la iniciativa “de forma inmediata”. La Comisión estaría conformada por un grupo de expertos internacionales independientes, cuya principal tarea sería dar seguimiento y apoyo a las instituciones ecuatorianas para “descubrir y responsabilizar todos los actos de corrupción”.

Tres meses más tarde, el 13 de mayo, en la Capilla del Hombre, Moreno formalmente creó la Comisión de Expertos Internacionales de Lucha Contra la Corrupción en Ecuador (CEICCE). De una manera poco convencional para este tipo de mecanismo, lo hizo mediante Decreto Ejecutivo y no como sería lógico, basado en experiencias como las de Honduras y Guatemala, mediante un instrumento internacional. A inicios de julio el Gobierno de Ecuador entregó a Naciones Unidas un millón de dólares para poner en marcha la Comisión; los comisionados entregaron el 27 de julio una propuesta de estatuto. En agosto de 2019 se cumplieron los 90 días iniciales establecidos en el Decreto, sin novedades. El Ejecutivo tomó la decisión de prorrogar por 90 días más la etapa inicial de la CEICCE, es decir, hasta noviembre. Llegó noviembre sin resultados. El Decreto Ejecutivo no permitía extender los plazos para el funcionamiento de la CEICCE. De forma fallida se intentó una nueva prórroga mediante un acuerdo interministerial, claramente inconstitucional. El 13 de noviembre de 2019 la CEICCE murió, sin haber concretado resultados.

4. DEBILIDAD NORMATIVA

Ecuador ha firmado y ratificado los principales instrumentos internacionales anticorrupción: la Convención Interamericana Contra la Corrupción y la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción (UNCAC por sus siglas en inglés). También ha apoyado con su voto la aprobación, al interior de la Organización de Estados Americanos, de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información³, la Ley Modelo sobre Declaración de Intereses, Ingresos, Activos y Pasivos de Quienes Desempeñan Funciones Públicas⁴ y la Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción y Proteger a sus Denunciantes y Testigos⁵. Con ello ha adquirido compromisos de ajustar su ordenamiento jurídico nacional a estándares internacionales. No obstante, de los exámenes y evaluaciones realizados, tanto por MESICIC – Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción – como por el Mecanismo de Examen de la

Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, esta tarea aún está pendiente.

Entre 2016 y 2020 la Asamblea Nacional recibió cerca de 30 proyectos de Ley relacionados con transparencia y lucha contra la corrupción. De todos ellos, solamente se han aprobado algunas reformas en materia penal (al Código Orgánico Integral Penal) y hasta el Ejecutivo llegó a vetar totalmente el Proyecto de Ley Orgánica de Lucha Contra la Corrupción que la Asamblea aprobó en agosto de 2018. Ha sido recurrente en los acuerdos alcanzados con los organismos multilaterales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros) que se establezca la obligación de aprobar una ley o leyes anticorrupción, en línea con los compromisos adquiridos por Ecuador en los instrumentos internacionales. Se dice que en Ecuador hay un exceso de normas al punto de afirmar que está atrapado en una “telaraña legal”. Sin embargo, existe una debilidad normativa respecto de la integridad, la transparencia y la lucha contra la corrupción, que se refleja en algunos casos emblemáticos a continuación.

Desde 2003, Ecuador contó con una Ley que regula las declaraciones patrimoniales juramentadas. En 2013, la Función de Transparencia y Control Social presentó ante la Asamblea Nacional un proyecto de Ley para la Presentación y Control de las Declaraciones Patrimoniales Juradas, entre cuyo articulado, violando el principio de máxima publicidad, se establecía la reserva de la información, facultándose a la Contraloría General del Estado a entregar copias de las declaraciones únicamente a pedido de la Función Judicial o la Fiscalía General del Estado. Ante las alarmas y advertencias emitidas desde organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación, en el texto final de la norma se reafirmó el carácter público de la información constante en las declaraciones patrimoniales juradas. No obstante, se facultó que la Contraloría General del Estado vía reglamento determine qué información y datos estarán disponibles mediante transparencia activa, lo que ha traído limitaciones a la posibilidad de que cualquier ciudadano pueda revisar las declaraciones de sus autoridades y funcionarios y contribuir a la lucha contra la corrupción.

En mayo de 2004, Ecuador fue de los primeros países en América Latina en aprobar una Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Sus disposiciones empezaron a ser obsoletas e inaplicables a partir de la entrada en vigencia de la Constitución en 2008, y la aprobación en 2010 de la primera Ley Modelo Interamericana. Pese a ello, y a que se ha recibido observaciones internacionales, nuestra norma nacional no ha sido reformada. Hay varios proyectos de ley en la Asamblea Nacional que no han sido tratados.

³ Ley Modelo Interamericana Sobre Acceso a la Información Pública. Disponible en: <https://bit.ly/2laEpVo>. Propuesta de Ley Modelo Interamericana 2.0 Sobre Acceso a la Información Pública 2.0. Disponible en: <https://bit.ly/3572FR7>.

⁴ Ley Modelo Sobre Declaración de Intereses, Ingresos, Activos y Pasivos de Quienes Desempeñan Funciones Públicas. Disponible en: <https://bit.ly/36l756G>.

⁵ Ley Modelo Para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción y Proteger a sus Denunciantes y Testigos. Disponible en: <https://bit.ly/38islfP>.

Tanto en la UNCAC como en la Convención Interamericana se asumió el compromiso de normar en el derecho interno la prevención de conflictos de interés. Apenas en 2020, legisladores presentaron proyectos de ley sobre la materia, cuyo trámite no avanza al interior de la Asamblea Nacional.

Aunque se ha reformado en múltiples ocasiones el Código Orgánico Integral Penal sobre la base de fortalecer la lucha contra la corrupción, la tipificación y sanción de delitos de corrupción aún no cumple con los estándares establecidos entre los artículos 15 y 30 de la Convención de Naciones Unidas. Tampoco se cuenta con normativa que facilite e incentive la denuncia de actos de corrupción, mucho menos un marco jurídico óptimo para proteger a denunciantes y testigos. A inicios de marzo de 2020 el Ejecutivo presentó un proyecto de ley que aborda algunos de estos temas, pero su discusión ni siquiera ha iniciado al interior de la Asamblea Nacional.

Estos son algunos ejemplos de la debilidad normativa que ha estado presente durante los últimos años en nuestro país. Si bien es cierto que la corrupción no desaparece por el simple acto de promulgar normas, estas proveen de mecanismos y herramientas a las autoridades para llevar a cabo adecuadamente su trabajo.

5. LOS RETOS A FUTURO

Ecuador es una República. Así se la creó en 1830 y así lo ha ratificado la Constitución de 2008. Hablar de una república es referirnos a un sistema político centrado en la *cosa pública*, en la que la soberanía radica en el pueblo, en la que los ciudadanos entregan un mandato a sus representantes para el ejercicio del poder, limitado claramente en una norma, en el marco del Estado de Derecho. En una república, las instituciones forman parte de esa “cosa pública” que pertenece a los ciudadanos, que las entregan temporalmente y con límites a las autoridades. Lamentablemente, como hemos visto en este texto, quienes ejercen de autoridades han cooptado y manejado a las instituciones como si fueran de su propiedad exclusiva. Han vulnerado su independencia y autonomía. Las han usado y negociado como propiedad personal.

Teniendo en cuenta lo mencionado, así como los tres patrones descritos a lo largo del texto, combatir eficazmente a la corrupción no pasa por acciones aisladas. Por el contrario, requiere acciones integrales que obligatoriamente incorporen fortalecimiento de las instituciones, trabajo en torno a políticas públicas y la construcción de una estructura jurídica eficaz. De esta manera incluso no solo enfocamos esfuerzos en lo reactivo, sino que activamos la prevención, como elemento fundamental para transformar nuestra sociedad.

En primer lugar, debemos tener presente que el Estado de Derecho es un pilar fundamental de la democracia, en

el que todos los poderes públicos deben someterse a la ley y no depender de coyunturas o de la voluntad de las personas. Uno de los elementos clave de ese Estado de derecho es la independencia entre las Funciones del Estado y respecto de las autoridades de control, con un adecuado sistema de pesos y contrapesos que asegure que una sola persona no concentre poder o abuse de él. La inestabilidad institucional afecta además a la fiscalización y al control de lo público en detrimento de los ciudadanos.

El atribuir el proceso de designación de autoridades a una sola institución – que en este caso es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social – aumenta el riesgo de cooptación, de concentración de poder y de falta de independencia. Basta con que una persona corrompa el primer proceso o el proceso originario, para que todos los procesos se corrompan y pasen a depender del controlador inicial. Este tipo de proceso aumenta también el riesgo de las denominadas ‘puertas giratorias’, a través de la designación condicionada de una autoridad a que a futuro le retribuya el favor, bien sea designándole también como autoridad o entregándole otro espacio de poder. Si bien el concurso público de oposición y méritos es uno de los métodos óptimos para asegurar que los mejores postulantes ocupen los cargos, las normas que rijan este tipo de procesos deben estar previamente establecidas en una ley con herramientas que impidan su fácil modificación. Se debe potenciar el principio de legalidad en estos casos.

Así, es necesario y urgente enmendar la Constitución de manera definitiva, sobre la base de derecho comparado y experiencias internacionales exitosas para generar estabilidad institucional, independencia y su fortalecimiento permanente.

En segundo lugar, se debe dejar de depender de acciones coyunturales. El combate a la corrupción no pasa por crear o suprimir dependencias, o por incluir declaratorias rimbombantes en Decretos Ejecutivos. Es necesario generar y poner en marcha políticas públicas de amplio alcance enfocadas específicamente en la lucha contra la corrupción, así como incorporar a la integridad como un elemento transversal de las políticas públicas estatales en general.

En esta línea resulta fundamental consolidar y fortalecer el gobierno abierto como nuevo modelo de gestión de lo público, involucrando al ciudadano como actor principal de los procesos. La participación ciudadana en la definición de las políticas públicas es un elemento esencial para promover la transparencia y la integridad, teniendo en cuenta que la sociedad civil debe involucrarse en la lucha contra la corrupción a través de aportes y contribuciones que puede hacer al gobierno en beneficio de la gestión pública. Su involucramiento además activa otros elementos importantes como la rendición de

cuentas, que actualmente se limita al cumplimiento formal de un requerimiento legal con carácter anual, en lugar de ser un proceso sistemático y permanente. A partir de políticas públicas co-creadas multisectorialmente, se viabiliza con mayor legitimidad y confianza la puesta en marcha de programas, planes y acciones derivados de ellas.

Finalmente, la debilidad normativa se supera con la construcción de una estructura jurídica eficaz y eficiente. Promover la transparencia y la integridad, prevenir la corrupción y luchar contra ella no pasa por innumerables reformas parche, sino por el establecimiento de un buen andamiaje legal. Para ello, es necesario además poner en práctica la co-creación legislativa, en torno a los principios de Parlamento Abierto, para que las normas no surjan únicamente de una Secretaría Jurídica o del equipo de asesores de un legislador, sino que involucren ampliamente a la ciudadanía y a la sociedad civil. Este proceso debe también considerar los compromisos adquiridos por el Estado, no con organismos multilaterales – pues esto también podría resultar coyuntural – sino a partir de la firma y ratificación de instrumentos internacionales, para ajustar las normas nacionales a estándares que se ha implementado exitosamente alrededor del mundo. Es cierto que un marco normativo no es suficiente, por sí solo, para desaparecer un mal que está tan arraigado en nuestra sociedad. Por ello, no solo se trata de crear nuevas normas o mejorar las existentes, sino de implementarlas y ponerlas en práctica, para que su aplicación efectiva viabilice un proceso de cambio.

Para superar estos patrones que no han contribuido a reducir el daño que hace la corrupción a nuestra sociedad, se requiere voluntad política y responsabilidad ciudadana. Teniendo en frente a un proceso electoral que nos dará un nuevo Ejecutivo y un nuevo Legislativo, no basta con que los candidatos afirmen que combatirán la corrupción y que serán un gobierno con ética y “manos limpias”. Los discursos tienen que venir acompañados de propuestas claras. Y del otro lado, el mayor poder lo tenemos nosotros, los ciudadanos responsables, que tenemos la oportunidad de premiar con el voto a quienes propongan llevar a cabo la reinstitucionalización del país, el diseño e implementación conjunta de políticas públicas y una reestructuración normativa sería basada en estándares internacionales.

6. BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Astorga, C., & Lima Facio, M. (2009). ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas? Contribuciones a las Ciencias Sociales.

Consejo Nacional Electoral (14 de febrero de 2018). Resolución PLE-CNE-1 -8-2-2018-R. Obtenido de <http://cne.gob.ec/es/secretaria/resoluciones/download/file?fid=8.699>.

El Comercio (14 de agosto de 2019). Pleno de la Asamblea destituyó a Tuárez y tres consejeros del Cpccs. Obtenido de <https://bit.ly/36bt1Qj>.

El Universo (25 de noviembre de 2006). Las ofertas de Rafael Correa. Obtenido de <http://bit.ly/2AIDfsk>.

El Universo (14 de octubre de 2006). Trece propuestas para gobernar al Ecuador. Obtenido de <http://bit.ly/2BrsP3p>.

El Universo (17 de julio de 2011). La ‚metida de mano‘ a la justicia será un proceso dirigido por el correísmo. Obtenido de <https://bit.ly/2TY-sc8U>.

El Universo (13 de octubre de 2020). Asamblea Nacional censura y destituye al presidente del Cpccs, Christian Cruz, por incumplimiento de funciones y falta de probidad notoria por carné de discapacidad. Obtenido de <https://bit.ly/356xmWK>.

Fundación Ciudadanía y Desarrollo (Enero de 2018). CPCCS: El secuestro de la participación ciudadana en Ecuador. Obtenido de <https://bit.ly/3mXHqYg>.

Fundación Ciudadanía y Desarrollo (Marzo de 2018). CPCCS-T: Un régimen de transición que siembra dudas. Obtenido de <https://bit.ly/355uh9B>.

Graglia, E. (2004). Diseño y gestión de políticas. Córdoba: EDUCC. **Registro Oficial del Ecuador (1 de marzo de 2007).** Decreto Ejecutivo No. 122. Obtenido de Registro Oficial No. 31.

Registro Oficial del Ecuador (31 de diciembre de 2008). Decreto Ejecutivo No. 1511. Obtenido de Registro Oficial No. 498 - Tercer Suplemento.

Registro Oficial del Ecuador (13 de julio de 2011). Registro Oficial Suplemento No. 490. Obtenido de Resultado del Referéndum y Consulta Popular 2011: <https://bit.ly/32n9jkJ>

Registro Oficial del Ecuador (12 de junio de 2013). Decreto Ejecutivo No. 1522. Obtenido de Registro Oficial No. 13.

Registro Oficial del Ecuador (29 de septiembre de 2014). Decreto Ejecutivo No. 450. Obtenido de Registro Oficial No. 343.

Registro Oficial del Ecuador (27 de abril de 2016). Decreto Ejecutivo No. 985. Obtenido de Registro Oficial No. 742.

Registro Oficial del Ecuador (16 de junio de 2017). Decreto Ejecutivo No. 21. Obtenido de Registro Oficial Suplemento No. 16.

Registro Oficial del Ecuador (6 de marzo de 2019). Decreto Ejecutivo No. 665. Obtenido de Registro Oficial Suplemento No. 440.

Registro Oficial del Ecuador (16 de junio de 2020). Decreto Ejecutivo No. 1065. Obtenido de Registro Oficial Suplemento No. 225.

CUADRO NO. 1

Mecanismos de designación de autoridades vigentes en Ecuador.

Mediante ternas presentadas por el Presidente de la República	Procurador General del Estado Superintendentes
Mediante ternas presentadas por varias funciones e instituciones	Consejo de la Judicatura
Mediante concurso público de méritos y oposición	Defensor del Pueblo Defensor Público Fiscal General del Estado Contralor General del Estado Consejo Nacional Electoral Tribunal Contencioso Electoral

ACERCA DEL AUTOR

Mauricio Alarcón Salvador. Director Ejecutivo de Fundación Ciudadanía y Desarrollo, contacto nacional de Transparencia Internacional en Ecuador. Abogado y máster en Dirección y Gestión Pública, así como en Acción Política, Fortalecimiento Institucional y Participación Ciudadana en el Estado de Derecho. Fue miembro suplente de la Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador y asesor constitucional en el Consejo de Participación Ciudadana. Fellow del Centro para la Democracia, el Desarrollo y el Estado de Derecho de la Universidad de Stanford. Consultor para organizaciones nacionales e internacionales en temas de derechos humanos, libertad de expresión, acceso a la información, participación ciudadana, transparencia y lucha contra la corrupción.

PIE DE IMPRENTA

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Ecuador Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) Av. República 500 y Martín Carrión, Edif. Pucará 4to piso, Of. 404, Quito-Ecuador.

Responsable
Agustín Burbano de Lara
Coordinador de Proyectos
Telf.: +593 2 2562103

 [Friedrich-Ebert-Stiftung FES-ILDIS](#)

 [@FesILDIS](#)

 [@fes_ildis](#)

 <https://ecuador.fes.de/>

Para solicitar publicaciones:
info@fes-ecuador.org

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung (o de la organización para la que trabaja el o la autora).

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita.

PATRONES QUE HAN AFECTADO LA EFICIENCIA EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN ECUADOR

Inestabilidad y falta de independencia institucional, ausencia de políticas públicas y debilidad normativa



A partir de una simple búsqueda es posible concluir que en Ecuador son nulas o muy escasas las políticas públicas relacionadas con la transparencia, la integridad y la lucha contra la corrupción. Lo más cercano a ello podría ser el Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción 2013-2017 o el Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción 2019-2023 que, como vemos, ni siquiera han tenido continuidad temporal. La improvisación ha sido un patrón permanente a lo largo de los últimos años en lo que respecta a estos temas.



Aunque se ha reformado en múltiples ocasiones el Código Orgánico Integral Penal sobre la base de fortalecer la lucha contra la corrupción, la tipificación y sanción de delitos de corrupción aún no cumple con los estándares establecidos entre los artículos 15 y 30 de la Convención de Naciones Unidas. Tampoco se cuenta con normativa que facilite e incentive la denuncia de actos de corrupción, mucho menos un marco jurídico óptimo para proteger a denunciantes y testigos. A inicios de marzo de 2020 el Ejecutivo presentó un proyecto de ley que aborda algunos de estos temas, pero su discusión ni siquiera ha iniciado al interior de la Asamblea Nacional.



El atribuir el proceso de designación de autoridades a una sola institución – que en este caso es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social – aumenta el riesgo de cooptación, de concentración de poder y de falta de independencia. Basta con que una persona corrompa el primer proceso o el proceso originario, para que todos los procesos se corrompan y pasen a depender del controlador inicial. Este tipo de proceso aumenta también el riesgo de las denominadas ‘puertas giratorias’, a través de la designación condicionada de una autoridad a que a futuro le retribuya el favor, bien sea designándole también como autoridad o entregándole otro espacio de poder. Si bien el concurso público de oposición y méritos es uno de los métodos óptimos para asegurar que los mejores postulantes ocupen los cargos, las normas que rijan este tipo de procesos deben estar previamente establecidas en una ley con herramientas que impidan su fácil modificación. Se debe potenciar el principio de legalidad en estos casos.

Para solicitar publicaciones:
info@fes-ecuador.org