

XV CONCURSO ANUAL DE INVESTIGACION  
“La Denuncia Ciudadana: Instrumento Social para Combatir  
la Corrupción. Experiencias”.

Título del Trabajo de Investigación:

La denuncia ciudadana en Ecuador: una visión desde la  
gestión de la Contraloría General del Estado en la  
experiencia ecuatoriana. .



OLACEFS

**Comité de  
Investigaciones  
Técnico  
Científicas  
(CITEC)**

## **Ganador 4to. Lugar**

### **Autor (es):**

Jorge Palacios Salcedo

Tania Morán Domínguez

Edison Calahorrano Latorre

### **Seudónimo:**

Grupo Visión

### **EFS Participante:**

Contraloría General del Estado,  
de la República de Ecuador

### **Miembros del CITEC evaluadores**

Corte de Cuentas de la  
República de El Salvador.  
(Presidencia)

Contraloría General de la  
República de Colombia

Contraloría General de la  
República de Cuba

Contraloría General de Cuentas  
de la República de Guatemala

Auditoría Superior de la  
Federación de México

Cámara de Cuentas de la  
República Dominicana

Noviembre 2012

# ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (OLACEFS)

---

## ***XV CONCURSO ANUAL DE INVESTIGACIÓN PARA EL AÑO 2012***

**“LA DENUNCIA CIUDADANA EN ECUADOR: UNA VISIÓN DESDE LA  
GESTIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO EN LA  
EXPERIENCIA ECUATORIANA”**

***SEUDÓNIMO: “GRUPO VISIÓN”***

**CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO  
ECUADOR**

**ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE DE ENTIDADES  
FISCALIZADORAS SUPERIORES (OLACEFS)  
XV CONCURSO ANUAL DE INVESTIGACIÓN PARA EL AÑO 2012**

**ÍNDICE**

	<b>Pág.</b>
Resumen.....	4
Definición del Problema.....	5
Objetivos.....	8
Alcance.....	9
Metodología de Investigación Utilizada.....	9
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>LA VARIABLE DEPENDIENTE: NATURALEZA DE LA DENUNCIA COMO INSTRUMENTO Y MODELO DE GESTIÓN INSTITUCIONAL DE INVESTIGACIÓN DE DENUNCIAS CIUDADANAS RELACIONADAS CON EL MANEJO DE RECURSOS PÚBLICOS Y/O CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS INSTITUCIONALES.....</b>	
	10
1.1. La denuncia ciudadana en el proceso de control social como instrumento de participación ciudadana.....	10
1.2. Características generales del modelo de gestión de denuncias ciudadanas: Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y Contraloría General del Estado.....	26
1.2.1. Origen de los procesos.....	26
Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión.....	26
Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.....	27
Contraloría General del Estado.....	29
1.2.2. Estructura de los procesos institucionales.....	30
Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión.....	30
Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.....	32
Contraloría General del Estado.....	35
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>LAS VARIABLES INDEPENDIENTES Y LA PROBLEMÁTICA DE LA GESTIÓN.....</b>	
	39
2.1. Legitimidad del instrumento.....	39
2.2. Problemas normativos y superposición de funciones.....	53
2.2.1. Enfoque Normativo.....	54
2.2.2. Enfoque de Gestión Institucional.....	57
<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>PROPUESTA DE TRABAJO EN RED DE LAS ENTIDADES DE GESTIÓN DE DENUNCIAS EN EL ECUADOR, Y GENERACIÓN DE UN REFERENCIAL DESDE EL NEOINSTITUCIONALISMO SOCIOLOGICO.....</b>	
	58
3.1. Funcionamiento de la red de gestión desde las capacidades institucionales.....	58
3.2. Propuesta de red de gestión para la investigación administrativa de denuncias ciudadanas.....	63

3.3.La denuncia como referencial generador de empoderamiento..... 75

**CAPÍTULO IV**

**CONCLUSIONES**..... 77

**CAPÍTULO V**

**BIBLIOGRAFÍA**..... 80

**TEXTOS ACADÉMICOS**..... 80

**INSTRUMENTOS NORMATIVOS UTILIZADOS**..... 83

**ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE DE ENTIDADES  
FISCALIZADORAS SUPERIORES (OLACEFS)**

**XV CONCURSO ANUAL DE INVESTIGACIÓN PARA EL AÑO 2012**

**Tema:** "La Denuncia Ciudadana: Instrumento Social para combatir la corrupción. Experiencias"

**Título de la Investigación:** "La Denuncia Ciudadana en Ecuador: Una Visión desde la Gestión de la Contraloría General del Estado en la Experiencia Ecuatoriana"

**Resumen:**

A partir del análisis institucional de tres de los más representativos organismos involucrados en la lucha contra la corrupción en el Ecuador, esta investigación realiza un estudio de la situación actual de la gestión de denuncias ciudadanas desde su estructura, procedimientos y resultados.

En primer lugar se define a la denuncia ciudadana como instrumento de control social desde la perspectiva de la participación ciudadana. Para esto se profundiza en el concepto de rendición de cuentas o "accountability" y los distintos paradigmas teóricos alrededor del mismo; para posteriormente conceptualizar a esta herramienta como elemento fundamental del ejercicio del derecho humano al control social, como parte de los derechos de participación consagrados en la Constitución de la República del Ecuador. Así también, se detallan las principales características de los modelos de gestión institucional de denuncias ciudadanas en los organismos seleccionados: Contraloría General del Estado, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión.

Sobre esta base, la presente investigación se ocupa, en su segunda sección, de la problemática generada con la implementación de los modelos

mencionados en el proceso desarrollado por cada institución. Se analiza la legitimidad del instrumento desde la óptica de los resultados y se determina si éste es internalizado por el conjunto de la ciudadanía y tiene capacidad de generar una buena gobernanza. En esta parte se realiza un análisis paralelo desde el enfoque normativo y el enfoque institucional.

Finalmente, se propone resolver la problemática presentada en la sección anterior, a la luz del neoinstitucionalismo sociológico desde su enfoque de trabajo en redes, con el objetivo de enriquecer el modelo de gestión de denuncias ciudadanas, aprovechando las capacidades y competencias de cada una de las entidades involucradas. Se configuran además indicadores para un sistema óptimo de gestión de denuncias ciudadanas con enfoque de derechos; los mismos que confluyen en una propuesta sistémica que vincula las tres entidades en un trabajo coordinado. A modo de conclusión se plantea que los resultados generados en esta investigación conviertan a la denuncia ciudadana en un paradigma de gestión institucional en la lucha contra la corrupción en América Latina.

**Definición del Problema:** La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, establece en el artículo 1, literal a) como finalidad: *"Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción;"*<sup>1</sup> El artículo 13, numeral 2, dispone: *"Cada Estado Parte adoptará medidas apropiadas para garantizar que el público tenga conocimiento de los órganos pertinentes de lucha contra la corrupción mencionados en la presente Convención y facilitará el acceso a dichos órganos, cuando proceda, para la denuncia, incluso anónima, de*

---

<sup>1</sup> CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCION, Artículo 1, literal a)

*cualesquiera incidentes que puedan considerarse constitutivos de un delito tipificado con arreglo a la presente Convención”.*<sup>2</sup>

La participación ciudadana en Ecuador, como mecanismo de control social constitucionalmente garantizada<sup>3</sup> ha determinado que las entidades del sector público, orienten sus esfuerzos institucionales al cumplimiento de este mandato.

El precepto contenido en el artículo 95 de la Constitución de la República del Ecuador determina que: *“Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano.”*<sup>4</sup> Sobre esta base, las entidades estatales se encuentran inmersas en un proceso sostenido de reestructuración y modernización de su organización, priorizando la implementación de políticas institucionales destinadas al ejercicio pleno del derecho de participación ciudadana a través de herramientas normativas, de planeación estratégica, y de impacto en el colectivo social.

La Contraloría General del Estado desde la perspectiva de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, entre otros instrumentos internacionales, con anterioridad a la vigencia de la Constitución de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial No. 50 de 20 de Octubre de 2008, crea en ese año, la Dirección de Asuntos Éticos y Participación Ciudadana, mediante Acuerdo 015-CG, publicado en el Registro Oficial 381 de 15 de julio de 2008, *“...con facultades para planificar y desarrollar actividades vinculadas con la participación ciudadana en la lucha*

---

<sup>2</sup> CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCION, Artículo 13, numeral

<sup>3</sup> La Constitución de la República del Ecuador vigente desde 2008 consagra a la participación ciudadana como mecanismo de control popular de las instituciones del Estado y la sociedad.

<sup>4</sup> CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, Artículo 95

*contra la corrupción; practicar verificaciones preliminares de manera previa al trámite que corresponda, respecto de las denuncias relacionadas con el manejo de los recursos públicos...”<sup>5</sup>*

Sobre esta base y con el compromiso institucional de optimizar los niveles de eficiencia y eficacia en la gestión gubernamental; así como la necesidad de generar y fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas hacia los ciudadanos y los grupos de interés que rodean la acción pública, este Organismo de Control, expide el Reglamento para la Recepción y Trámite de Denuncias para Investigación Administrativa en la Contraloría General del Estado, mediante Acuerdo 034-CG publicado en el Suplemento del Registro Oficial No.50 de 20 de octubre de 2009.

En esta línea, la presente investigación procura el diseño de:

UNA PROPUESTA SISTÉMICA DE TRABAJO EN REDES PARA LA GESTIÓN DE LA DENUNCIA CIUDADANA COMO MECANISMO DE CONTROL SOCIAL ARTICULADO AL CONTROL GUBERNAMENTAL EN EL ECUADOR: La misma que se organiza en torno a las siguientes líneas de acción:

a) Armonización normativa de cuerpos jurídicos vigentes relacionados con la investigación administrativa de denuncias ciudadanas relacionadas con el manejo de recursos públicos y/o cumplimiento de objetivos institucionales.

b) Estructuración de un sistema integrado de investigación administrativa de denuncias ciudadanas relacionadas con el manejo de recursos públicos y/o cumplimiento de objetivos de las entidades del Estado, que conjugue estratégicamente las acciones institucionales de organismos estatales vinculados a la lucha contra la corrupción en Ecuador.

---

<sup>5</sup> ACUERDO 015-CG



c) Socialización y difusión ciudadana de los mecanismos tanto jurídicos como de gestión institucional que conforman el sistema integrado de investigación administrativa de denuncias ciudadanas relacionadas con el manejo de recursos públicos y/o cumplimiento de objetivos de las entidades del Estado, en tres ejes dinámicos de acción:

- Investigación preliminar de presuntos actos de corrupción, relacionados con el manejo de recursos públicos y/o cumplimiento de objetivos de las entidades del Estado.
- Supervisión de los procesos administrativos de investigación de denuncias ciudadanas relacionadas con el manejo de recursos públicos y/o cumplimiento de objetivos de las entidades del Estado.
- Determinación de responsabilidades administrativas, civiles e indicios de responsabilidad penal, como resultado de la gestión institucional de trabajo en redes de denuncias ciudadanas relacionadas con el manejo de recursos públicos y/o cumplimiento de objetivos de las entidades del Estado.

**Objetivos:** El objetivo general de esta investigación es establecer las ventajas de un sistema de coordinación normativa e institucional de trabajo en redes en el procedimiento administrativo de investigación de denuncias ciudadanas.

Sus objetivos específicos son los siguientes:

- Describir los mecanismos de la denuncia ciudadana en Ecuador.
- Presentar la experiencia institucional del proceso de recepción y trámite de denuncias para la investigación administrativa en la Contraloría General del Estado.

- Diseñar un sistema integrado de investigación administrativa de denuncias ciudadanas relacionadas con el manejo de recursos públicos y/o cumplimiento de objetivos de las entidades del Estado.

**Alcance:** El presente trabajo contiene una estructura y metodología de análisis deductivo y hermenéutico, que servirá de marco de referencia para todas las Entidades Fiscalizadoras Superiores que mantengan o incorporen en su modelo de gestión institucional, un sistema integrado de investigación administrativa de denuncias ciudadanas relacionadas con el manejo de recursos públicos y/o cumplimiento de objetivos de las entidades del Estado; tomando en cuenta que en su ejecución deberá considerarse la participación estratégica de organismos estatales vinculados a la lucha contra la corrupción.

**Metodología de Investigación Utilizada:** En el desarrollo del presente trabajo se ha utilizado una metodología de análisis deductivo, complementada por la técnica hermenéutica, a través de la cual se interpretó y sistematizó la información relacionada a la temática en mención.

Las fases que constituyeron la metodología utilizada fueron:

La investigación bibliográfica.

La definición del contenido temático y de los enfoques básicos que se utilizaron.

El análisis de la información pública (jurídica e institucional) relacionada con la gestión institucional, tanto de la Contraloría General del Estado, como de otras entidades vinculadas a la lucha contra la corrupción en Ecuador.

Con la experiencia de investigación alcanzada en el análisis del modelo actual de investigación de denuncias ciudadanas relacionadas con el manejo de recursos públicos y/o cumplimiento de objetivos de las entidades del Estado,

se diseñó un sistema integrado de investigación administrativa de denuncias ciudadanas relacionadas con el manejo de recursos públicos y/o cumplimiento de objetivos de las entidades del Estado.

## **CAPÍTULO I**

### **LA VARIABLE DEPENDIENTE: NATURALEZA DE LA DENUNCIA COMO INSTRUMENTO Y MODELO DE GESTIÓN INSTITUCIONAL DE INVESTIGACIÓN DE DENUNCIAS CIUDADANAS RELACIONADAS CON EL MANEJO DE RECURSOS PÚBLICOS Y/O CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS INSTITUCIONALES**

#### **1.1. La denuncia ciudadana en el proceso de control social como instrumento de participación ciudadana.**

La inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas fundamentales ha sido uno de los temas más apasionantes en los debates actuales sobre gestión pública y gobernanza. Según Bernardo Kliksberg<sup>6</sup> existen seis argumentos por los cuales la incorporación de estrategias y mecanismos participativos para las decisiones públicas constituyen un valor agregado importante en materia de sustentabilidad de las mismas, las cuales son; la participación ciudadana da resultados, genera ventajas comparativas frente a las decisiones desde una sola vía, constituye un núcleo central de la gerencia dentro de la Nueva Administración Pública del siglo XXI, enfrenta resistencias y conflictos de intereses, alienta el establecimiento de una democracia activa y una organicidad coordinada y dúctil; finalmente, la participación es propia de la naturaleza humana.

---

<sup>6</sup> Kliksberg desarrolla estas tesis en su texto "Seis tesis no convencionales sobre participación", Centro de Documentación en Políticas Sociales, Buenos Aires, 1999.

La propuesta se centra en la búsqueda de legitimación de las políticas y actos públicos, incorporando la visión del afectado en su elaboración, con el fin de que éstas tengan mayor aceptación y garanticen mejores condiciones de gobernanza; pero sobre todo permanencia de lo emprendido.

La perdurabilidad de las políticas públicas por sobre los periodos de gobierno es uno de los objetivos fundamentales de la participación ciudadana. Desde esta perspectiva, el desarrollo de las capacidades de la ciudadanía para ser interlocutores válidos en el proceso de formulación e implementación de políticas públicas<sup>7</sup> es la apuesta que la democracia participativa plantea para superar el abismo entre la autoridad y el administrado que genera la pura representación. Las decisiones consensuadas, al no constituirse en imposiciones verticales, otorgan legitimidad y perdurabilidad de los actos y las políticas públicas.

Las experiencias participativas de las dos últimas décadas, dentro de lo que podríamos denominar gobernanza, se han concentrado sobre todo en la generación de espacios donde confluyan el Estado, el mercado (agente con

---

<sup>7</sup> El ciclo de las políticas públicas comprende los siguientes pasos: identificación del problema, formulación de soluciones o acciones, toma de decisión, implementación y evaluación. La participación ciudadana puede estar presente en cualquier momento del ciclo y contribuir a corregir los errores que eventualmente puede surgir cuando se aplica un criterio puramente técnico.

Así, si se desea implementar una política pública de control social, se puede contar con la ciudadanía en el mismo momento de elegir el control social como mecanismo y no una consultoría técnica; o asignar recursos a un observatorio ciudadano, en vez de contratar más burócratas; es decir, se debate con la ciudadanía sobre los problemas prioritarios en la comunidad.

Del mismo proceso de identificación de problemas se pueden generar hipótesis de solución y llegar a una decisión sobre cuál debe implementarse.

Finalmente, la implementación puede contar con presencia ciudadana a través de la creación de organismos consultivos conformados por miembros de la comunidad, o inclusive con participación directa. La evaluación interna o mixta y de impacto puede ser un mecanismo fundamental de control social sobre los actores públicos y privados que llevaron a cabo la política.

poder económico) y el ciudadano “común”, generalmente destinatario de las decisiones, pero que constituye un capital humano importante<sup>8</sup>.

La participación ciudadana como fuerza creativa es trascendental para la gobernanza, pues busca transparentar la gestión pública, e implica entre otros aspectos que la ciudadanía conozca los derechos y obligaciones, y exigir su cumplimiento como personas particulares o colectivas; sin embargo, encontramos una arista menos aprovechada pero igual de importante que es el derecho de los ciudadanos a ejercer el control social sobre las decisiones y actuaciones públicas que los afectan; es decir, que exista una rendición de cuentas por parte de los políticos y/o representantes de las instituciones del Estado, sobre el cumplimiento del mandato realizado por parte de los ciudadanos.

El proceso de rendición de cuentas debe exigir transparencia, participación ciudadana e incidencia positiva en la gestión pública. El *accountability*<sup>9</sup> o “responsabilización” dirigida hacia la rendición de cuentas es necesaria en un gobierno democrático, por cuanto incluye un nivel alto de cumplimiento del derecho de acceso a la información pública, empoderamiento ciudadano para la fiscalización y alianzas público privadas para erradicar los posibles actos de corrupción.

Desde la visión del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) existiría una evolución histórica de los tipos de responsabilización:

---

<sup>8</sup> Algunas experiencias de este tipo la constituyen el presupuesto participativo de Portoalegre o el empoderamiento de gobiernos locales en Kerala India. Algunos ejemplos en Ecuador se han llevado a cabo desde los municipios.

<sup>9</sup> Este término es acuñado por la jerga anglosajona a la rendición de cuentas que los funcionarios públicos deben hacer a los ciudadanos sobre la gestión realizada. La rendición de cuentas es parte fundamental de un estado democrático ya que transparenta la gestión mediante el acceso a la información por parte de los ciudadanos.

En un primer momento histórico se utilizaron controles parlamentarios y procedimentales como forma de evitar la tiranía y la corrupción de los gobernantes. Más recientemente, con la crisis del Estado y la necesidad de mejorar su desempeño, se crearon también mecanismos para fiscalizar la elaboración y los resultados de las políticas públicas, mediante instrumentos provenientes de la gerencia pública. Y, finalmente, ha aumentado el número de formas de participación social en términos de control y de cogestión de los servicios públicos (Consejo Científico del CLAD, 2000)

El *accountability* puede entenderse desde una tradición liberal compuesta de “dos principios político-normativos: la answerability, el poder legítimo ha de responder ante el pueblo y el enforcement, la capacidad de sanción por el uso indebido de la responsabilidad” (Jiménez Hernández, 2009). El problema de este tipo de rendición de cuentas es la separación entre el gobernante y el ciudadano, así como, la verticalidad de la transmisión de la información, lo que coloca al segundo como agente y al primero como principal. Las más recientes formas de rendición de cuentas, como la evaluación participativa, superan la dicotomía provocada por la teoría del agente y se convierte en inclusiva.

Sobre el *accountability* en su acepción clásica afirman Peruzzotti y Smulovitz:

Como la democracia representativa implica la existencia de una brecha fundamental entre los representantes políticos y los ciudadanos, ésta requiere de mecanismos institucionales que aseguren que dicha separación no resulta en gobiernos cuyas políticas no responden a las preferencias del electorado o en acciones de gobierno ilegales. La cuestión central que aborda el concepto de *accountability* es precisamente como regular y reducir la brecha entre representantes y representados, preservando siempre la distancia entre

autoridades políticas y ciudadanía que caracteriza a las relaciones de representación.

La acepción clásica puede encajar en las figuras de *accountability* legal y político, entendido el primero como la responsabilidad del gobierno por la ejecución de sus actos con apego al ordenamiento jurídico; y el segundo, como la "*capacidad del electorado para hacer que las políticas gubernamentales respondan o se adecuen a sus preferencias*". (Peruzzoti, 2002); es decir, lo que normalmente se conoce como juzgar a los políticos en las urnas. Esta forma de *accountability* ha recibido varias críticas, por cuanto no se puede considerar a una forma de selección de representantes (elecciones) como mecanismo de control.

Guillermo O'Donnell ha realizado otro tipo de clasificación del *accountability* desde la forma en que se exige la rendición de cuentas y se realiza el control. Este autor señala que existen dos formas, una horizontal y otra vertical; en la primera se distinguen una serie de órganos intraestatales que ejercen control unos sobre otros, estructura que encajaría en el control gubernamental realizado por la Contraloría y las Superintendencias. El *accountability* vertical se refiere a la presencia de un actor externo que propicia el control; en muchos casos el electorado, pero en otros los medios o la ciudadanía como cuerpo civil<sup>10</sup>.

En palabras de Peruzzotti, la nueva propuesta de *accountability* sería el social, que se caracterizaría por ser "*un mecanismo de control vertical, no electoral de las autoridades políticas, basado en las acciones de un amplio*

---

10 O'Donnell desarrolla esta tipología en su artículo "Horizontal Accountability and New Polyarchies," Kellogg Institute, Working Paper No. 253 (Abril 1998).

*espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas". (Peruzzoti, 2002).*

El accountability vertical, social, basado en estrategias es importante por dos razones:

La primera es que tales mecanismos pueden vincular el proceso de reforma del Estado con la consolidación de la democracia en América Latina. Además, si el Estado necesita recuperar legitimidad social y política para llevar a cabo su reconstrucción, la responsabilización mediante la participación social puede ser un instrumento para (re) aproximar el poder público a la sociedad. Esta transformación realiza el pasaje desde una perspectiva Estado-Céntrica, que predominó en el periodo anterior, a una óptica socio-céntrica que, al ampliar y remodelar el espacio público, propicia las condiciones para una nueva gobernabilidad democrática.

En el contexto señalado, la denuncia ciudadana puede ser el punto de partida de procesos más complejos de *accountability* social que promueva la calidad de las políticas públicas y genere una alianza público-privada entre los organismos de control gubernamental y la ciudadanía, superando el paradigma tecnocrático de la administración pública de corte Weberiano.

Ahondaremos más adelante en esta forma de control que proviene de actores externos al Estado y electorado; sin embargo, cabe resaltar que comprender al control social desde este espectro amplía enormemente su alcance y posibilidades de influencia transformadora.



Dentro de lo que denominaríamos, en palabras de O'Donnell, control horizontal intraestatal, desde el Estado, son los organismos de control los llamados a investigar sobre el correcto uso de recursos públicos y cumplimiento de las metas y objetivos institucionales<sup>11</sup>; sin embargo, mientras más informado y empoderado se encuentre el ciudadano, más efectivos y variados serán los mecanismos por los cuales puede ejercer auditoría social al quehacer de la función pública<sup>12</sup>.

La democracia participativa enmarcada en un Estado constitucional de derechos, como lo es en el Ecuador consagra no solo la horizontalidad de ciudadano y autoridad en todos los niveles de gobierno; además señala como derecho de participación el de fiscalizar los actos públicos. La Constitución ecuatoriana, por su parte, ha sido catalogada como garantista<sup>13</sup>; es decir, no

---

<sup>11</sup> El artículo 211 de la Constitución de la República señala: La Contraloría General del Estado es un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos.

El segundo ámbito de acción, sobre todo, sobrepasa la mera función de un Tribunal de Cuentas para convertir a la entidad de control gubernamental en la llamada a salvaguardar por la calidad de la gestión y evaluación de resultados de la planificación de las instituciones del sector público. En este sentido, la auditoría gubernamental necesariamente debe convertirse en interdisciplinaria y abarcar amplios conocimientos de evaluación por resultados.

<sup>12</sup> La participación ciudadana es transversal en la Constitución de la República, opera a todo nivel de gobierno y es indispensable para la planificación. En materia de control social la Ley Orgánica de Participación Ciudadana contempla como mecanismos a la veeduría ciudadana, la rendición de cuentas

<sup>13</sup> En el sentido de que, además de tener un amplio catálogo de derecho, los mismos no tienen jerarquía entre sí y además son justiciables, es decir, su incumplimiento puede ser reclamado ante determinadas vías denominadas garantías constitucionales.

La Constitución de la República del Ecuador consagra garantías normativas en su artículo 84, por las cuales ninguna norma de menor jerarquía que la Constitución podrá contravenirla, señalando que la Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades.

solamente cuenta con un extenso catálogo de derechos sino que se consagran garantías que permiten ejercitarlos y concretarlos en la realidad.

La denuncia ciudadana estaría relacionada con el derecho de participación a fiscalizar los actos públicos; pero además, se concatenaría con otros derechos justiciables como el acceso a la información pública, el derecho a la motivación de los actos administrativos emanados del Estado, el derecho de petición, entre otros.

Profundizando en la naturaleza de la denuncia desde su derivación como instrumento que permite ejercer el derecho de participación es necesario ubicarlo en la norma constitucional, donde el artículo 61 determina que las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos:

1. Elegir y ser elegidos.
2. Participar en los asuntos de interés público.
3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa.
4. Ser consultados.
5. Fiscalizar los actos de poder público.
6. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular.
7. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de

---

La Constitución incorpora además una novedad interesante como son las garantías de políticas públicas desarrolladas en el artículo 85; señalando que las decisiones públicas deben realizarse dentro de un marco de cumplimiento de los derechos.

Finalmente la Constitución consagra las garantías jurisdiccionales que convierten en justiciables a los derechos, entre las que se encuentran la acción de protección, acción extraordinaria de protección, acción de acceso a la información, acción por incumplimiento, hábeas corpus y hábeas data.

oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional.

8. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten.

De este catálogo se desprende en primer lugar, que los derechos de participación en la Constitución tienen una acepción amplia que supera lo derechos políticos clásicos de las democracias representativas, restringidos a los numerales uno y ocho. Así, la progresividad de los derechos de participación se hace notar desde el momento en que en la Constitución de 1998 se incorporó la posibilidad de revocar el mandato a las autoridades seccionales, a través del cumplimiento de determinados requisitos<sup>14</sup>. Esta misma Constitución incorpora además la iniciativa popular normativa. A pesar del avance, poco uso tuvieron ambos mecanismos de participación en el quehacer público ecuatoriano de la última década.

Los derechos a ser consultados y participar en los asuntos de interés público tienen una naturaleza más directa de participación. En ambos casos, el núcleo duro del derecho implica, por lo menos, la presencia del ciudadano en el debate público y la capacidad de aportar al mismo. Sobre la consulta, salta a la vista la dificultad sobre su carácter vinculante o no, situación que ya ha

---

<sup>14</sup> La revocatoria del mandato en la Constitución de 1998 se encontraba consagrada en el artículo 109 que señala: “Los ciudadanos tendrán derecho a resolver la revocatoria del mandato otorgado a los alcaldes, prefectos y diputados de su elección, por actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo.

Cada uno de los candidatos a alcalde, prefecto o diputado, al inscribir su candidatura presentará su plan de trabajo ante el correspondiente tribunal electoral”.

podido ser referida en el caso de la consulta prelegislativa como derecho colectivo<sup>15</sup>.

La participación en los asuntos públicos, por su lado, ha encontrado un desarrollo importante en los mecanismos previstos en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. La primera incorpora algunas novedades sobre participación directa en los distintos niveles de gobierno, creando organismos como los consejos nacionales para la igualdad, el Consejo Nacional de Planificación (con la facultad de convocar a la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir, mediante una alianza público-ciudadana, en la que interviene por parte del Estado la Secretaría Técnica de Planificación). Como mecanismos de participación, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana desarrolla las audiencias públicas, cabildos abiertos y silla vacía, los cuales son mixtos, por cuanto incorporan al ciudadano en el debate público pero también se constituyen como espacios de control y rendición de cuentas<sup>16</sup>.

El derecho de participación que se vincula directamente con la denuncia ciudadana, como una de sus manifestaciones, es el de fiscalización de los actos públicos. Otras manifestaciones posibles de este derecho se las encuentra en la organización de veedurías ciudadanas u observatorios de políticas públicas; así como la exigencia de informes de rendición de cuentas

---

<sup>15</sup> Los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias constituyen un desarrollo progresivo desde 1998, a manera de acción afirmativa para estos grupos étnicos tradicionalmente excluidos de las políticas públicas. La consulta prelegislativa, sin embargo, no es vinculante, lo que pone en duda la efectividad de este instrumento normativo.

<sup>16</sup> La Contraloría General del Estado ha incorporado un plan de audiencias públicas con el fin de generar control social desde las bases sobre los ámbitos de su control. Hasta el momento se han obtenido buenos resultados, con amplios márgenes de participación y agendas conjuntas resueltas.

aunque estos generalmente se han presentado con la periodicidad de un año por iniciativa de las mismas autoridades de las instituciones públicas.

La denuncia ciudadana se encuentra actualmente garantizada a nivel constitucional como parte de los derechos de libertad, específicamente el derecho de petición o queja que consta en el artículo 66 numeral 23, de la Constitución de la República del Ecuador, que dice: *“El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo”*.

La denuncia tiene un carácter más individualizado y, por lo general, implica una pretensión específica relacionada con el denunciante. Por lo señalado, se distancia de la fiscalización de procesos más amplios como los que cubren las veedurías, en los que un grupo de ciudadanos acreditados verifica aspectos determinados de un conjunto de actos públicos, frente a su “deber ser” normativo o contenido en políticas públicas. La denuncia además suele estar acompañada de una solicitud de sanción específica.

La denuncia ciudadana además puede atravesar varias dificultades emanadas de la asimetría de poder entre el denunciante y el denunciado.

En primer lugar puede señalarse como problema el acceso a la información que permita sustentar la denuncia, para lo cual, quien la interpone, contaría actualmente con una garantía jurisdiccional contenida en el artículo 91 de la norma suprema, además esta garantía se encuentra referida en los artículos 96 y siguientes de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la información Pública. Este acceso es el primer paso para sustentar adecuadamente la denuncia; sin embargo, es la primera gran barrera por la cual las denuncias provenientes de la ciudadanía no son asimiladas de manera igualitaria en su tratamiento, a

diferencia de aquellas presentadas por ejemplo por miembros de la Asamblea Nacional que cuentan con inmunidad y atribuciones amplias dentro de su labor de fiscalización; así como de otros actores económicos o políticos.

El reconocimiento de la denuncia es un requisito fundamental para evitar que este instrumento pueda ser objeto de malos usos; sin embargo, en el caso de la denuncia ciudadana, este requisito puede ser una barrera grande a la presentación, debido a las asimetrías de poder comunes entre denunciantes y denunciados.

Finalmente el procedimiento para el trámite de las denuncias puede convertirse en el mayor elemento de desistimiento de las mismas, ante la multiplicidad de pasos y requerimientos. La esperanza de obtención de resultados oportunos se relaciona directamente con la solidez y legitimidad de la denuncia.

La denuncia ciudadana de presuntos actos de corrupción permite ampliar el espectro de actores de fiscalización de los actos públicos que necesariamente serán limitados si es que se circunscriben únicamente a los servidores públicos encargados de la auditoría gubernamental u oficinas destinadas a combatir la corrupción, vista esta, como la acción ilícita o ilegítima encubierta y deliberada de servidores públicos o personas privadas para favorecer intereses particulares, lo cual implica un mal uso del poder público. Este efecto, sin embargo, solo se produce si la denuncia se enmarca en una cultura de control social; es decir, si se erige como una institución<sup>17</sup> que

---

<sup>17</sup> El estudio de las instituciones ha sido recurrente en ciencia política para explicar los sistemas que configuran la interacción entre gobierno, ciudadanía, mercado. El neoinstitucionalismo retoma la importancia de las instituciones como determinantes de las conductas de los actores; a diferencia de las corrientes conductistas de la ciencia política que mantienen como presupuesto la racionalidad absoluta de los mismos, guiados por sus preferencias. El nuevo institucionalismo se diferencia del institucionalismo clásico en que supera el análisis meramente normativo para indagar sobre la conformación de las redes organizacionales y las "instituciones informales"

pueda influir en el comportamiento de los ciudadanos como actores sociales y modifique la manera en que se desarrolla la gestión pública.

La denuncia en Ecuador constituye una herramienta constitucional y legal prevista en el artículo 83, numeral 8, de la Constitución de la República y artículo 94 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, por la que los ciudadanos tienen el deber y la responsabilidad de denunciar y combatir los actos de corrupción, así como exigir a los gobernantes una rendición de cuentas de sus actos y asegurarse de que los recursos que le han sido asignados para su gestión y los objetivos que han sido planteados dentro de la planificación se cumplan. Para que la denuncia sea considerada como una institución sólida que goce de legitimidad en cuanto a su acceso, procedimiento y pretensión de resultados; ésta debe ser sustentada, tener un procedimiento de trámite claro, ser atendida y gestionada por un organismo o conjunto de organismos del Estado que estén coordinados en sus funciones y normativa reguladora, tener poder transformador de la realidad, siempre y cuando haya cumplido con los requisitos esenciales para su interposición.

Sin los requisitos antes señalados, la denuncia puede convertirse en un mecanismo políticamente mal utilizado, por ejemplo, para crear una imagen negativa injustificada por parte de la oposición política; especialmente, cuando no se respeta el requisito de fundamentación. Como veremos a lo largo de este trabajo, el uso irregular de la denuncia como medio de ataque político se incentiva cuando los mecanismos de admisibilidad y trámite son débiles, a lo que se suman organismos estatales con facultades limitadas para un control eficiente.

La admisibilidad o protagonismo de una denuncia infundada, mucho más si esta llega a generar sanciones, constituye un incumplimiento del principio de presunción de inocencia además de un irrespeto al debido proceso como derecho fundamental.

En conclusión, la denuncia ciudadana es un mecanismo por el cual el denunciante hace conocer a las autoridades correspondientes la presunta comisión de un acto que atenta contra el ordenamiento jurídico o incurre en corrupción. Para que la denuncia ciudadana opere con eficiencia debe tener ciertos requisitos de admisibilidad que la coloquen por encima de un uso político; entre estos, fundamentación básica de hecho y de derecho que permita al organismo que la procese iniciar una investigación bajo determinados parámetros; además no deberá ser anónima, con el fin de que quien denuncia los hechos se haga responsable de lo afirmado; sin embargo, el Estado también deberá velar por la debida protección del denunciante, con el fin de que este requisito no se convierta en una barrera que impida a la ciudadanía accionar el mecanismo para fines de transparencia.

La denuncia también debe contar con algunos supuestos que permitan su funcionamiento, entre ellos:

1. Facilidades de acceso a la información: este supuesto constituye la base del ejercicio del control social en general y la denuncia como parte del mismo. En el Ecuador el acceso a la información pública es un derecho constitucional que puede ser ejercido directamente a través de la garantía jurisdiccional de acceso a la información pública. Además de este derecho es obligación de las instituciones públicas procurar la publicidad de la información de su gestión como mecanismo de transparencia.



El derecho de acceso a la información pública forma parte del derecho a la libertad de información, la cual:

Está actualmente reconocida como un derecho humano fundamental, más comúnmente como un aspecto del derecho a la libertad de expresión. Lo anterior se desprende de numerosas declaraciones al respecto, así como de las políticas y prácticas de los gobiernos nacionales, organizaciones intergubernamentales e instituciones financieras internacionales. La libertad de información incluye el derecho de acceso a la información, previa solicitud. No obstante, queda claro que la libertad de información va más allá, imponiendo a los organismos públicos la obligación de publicar y difundir información clave. Además, los derechos humanos no son estáticos, por lo que se empieza a considerar que la libertad de información incluye el derecho a saber, mismo que impone a los estados la obligación de asegurarse de que los ciudadanos conozcan la verdad (...). (Medel, 2003)

2. Un segundo supuesto es la existencia de instituciones formales e informales consolidadas que sean de conocimiento y uso común de los ciudadanos, cuyas reglas sean claras y los resultados que obtienen efectivos. La institucionalidad en sentido estricto, es decir, los organismos estatales que procesan las denuncias ciudadanas, deben tener competencias bien delimitadas, coordinar gestiones y evitar la impunidad cuando amerite el establecimiento de sanciones. Las instituciones informales, fuera del Estado, se refiere a la internalización de los mecanismos de participación ciudadana, la capacidad de movilización social y la posibilidad de crear coaliciones de causa<sup>18</sup> con el fin de fiscalizar los actos públicos.

---

<sup>18</sup> Uno de los modelos teóricos para el análisis de cambio de políticas públicas o colocación de temas en agenda pública es el *Advocacy Coalition Framework*, en el que se señala la importancia de la generación de coaliciones de causa entre actores para lograr que el programa con el que se identifican sea acogido por la autoridad.

Respecto a este supuesto cabe señalar que en el Ecuador existen varias instituciones destinadas a tramitar denuncias de distinta clase; por ejemplo, la Defensoría del Pueblo, tramita denuncias sobre violaciones de derechos humanos o que afecten a los consumidores; la Fiscalía tramita denuncias que versan sobre delitos, a través del procedimiento penal.

Para efectos del presente trabajo nos concentraremos en los organismos más representativos involucrados en la lucha contra la corrupción que receptan denuncias sobre la supuesta comisión de estos actos, con el fin de determinar responsabilidades y aplicar las sanciones. Reduciendo nuestro ámbito de estudio al señalado, hemos escogido a tres instituciones para el análisis comparado de los procedimientos utilizados; así como, las eventuales necesidades de coordinación. Las entidades seleccionadas fueron la Contraloría General del Estado, como único organismo técnico con facultades para determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, así como para imponer sanciones pecuniarias y ejercer las medidas cautelares necesarias para el cumplimiento de las mismas, la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión, como dependencia de la Función Ejecutiva; y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, como organismo rector en materia de participación ciudadana en el Ecuador.

3. Un tercer supuesto sería el Empoderamiento Ciudadano como base para el desarrollo de capital social, definido por Héctor Govea como:

El capital social se define por medio de las relaciones que se establecen dentro de una comunidad, las cuales conforman redes, normas y relaciones de confianza necesarias para facilitar acciones hacia un beneficio común (...) es, a la vez, un agregado de recursos reales o potenciales conformado por una red duradera de relaciones mediadas por estructuras sociales específicas. (Govea, 2009)

En los siguientes capítulos abordaremos estos tres supuestos como variables independientes que definen las posibilidades de la denuncia ciudadana como instrumento de control social, influyendo en el comportamiento de los actores.

## **1.2. Características generales del modelo de gestión de denuncias ciudadanas: Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y Contraloría General del Estado**

### **1.2.1.- Origen de los procesos**

#### **Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión**

Como entidad de Derecho Público perteneciente a la Función Ejecutiva, la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión fue creada mediante Decreto Ejecutivo 1511 publicado en el Suplemento del Registro Oficial 498 de 31 de diciembre de 2008, con el objeto de *"Investigar y denunciar los actos de corrupción cometidos en Administración Pública Central e Institucional, inclusive en las denominadas autónomas integradas por las antes mencionadas administraciones; y, de aquellas en las que las referidas administraciones sean accionistas o socias; y poner en conocimiento del*

*Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, el resultado de las investigaciones*<sup>19</sup>.

En esta línea, la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión, en cumplimiento de su misión institucional de *"Fortalecer la coordinación y cooperación entre las instituciones de gobierno, organismos de control, entidades judiciales y todos aquellos involucrados en la investigación, juzgamiento y sanción de los actos de corrupción en su ámbito de acción"*<sup>20</sup>, crea la Dirección de Denuncias e Investigaciones con el fin de *"Brindar un tratamiento eficaz y oportuno a las denuncias e investigar los supuestos actos de corrupción de interés nacional, iniciadas de oficio o por denuncias..."*<sup>21</sup>, así como *"...realizar el seguimiento de los procesos correspondientes en los órganos de control y sanción"*<sup>22</sup>.

Puede apreciarse que la investigación que realiza esta dependencia del Ejecutivo sobre la base de las denuncias receptadas requiere obligatoriamente para su juzgamiento y sanción de la coordinación y cooperación interinstitucional con las instituciones de gobierno, organismos de control y entidades judiciales competentes.

### **Consejo de Participación Ciudadana y Control Social**

En cumplimiento de lo dispuesto en los Artículos 204 y 207 de la Constitución de la República del Ecuador, se establece el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social como un organismo desconcentrado responsable de *"...impulsar y establecer mecanismos de control social en los asuntos de*

---

<sup>19</sup> DECRETO EJECUTIVO 1511, Artículo 3, numeral 2

<sup>20</sup> DECRETO EJECUTIVO 1511, Artículo 3, numeral 3

<sup>21</sup> ESTATUTO ORGANICO POR PROCESOS DE LA SECRETARIA DE TRANSPARENCIA DE GESTION, Artículo 2.1.1., literal a)

<sup>22</sup> ESTATUTO ORGANICO POR PROCESOS DE LA SECRETARIA DE TRANSPARENCIA DE GESTION, Artículo 2.1.1., literal a)

*interés público... ”<sup>23</sup>. Para este efecto se expide la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social publicada en el Suplemento del Registro Oficial 22 de 9 de septiembre de 2009, con el propósito de “...regular la organización, funcionamiento y atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, de acuerdo con la Constitución de la República y la ley”<sup>24</sup>.*

En este sentido, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en ejercicio de su atribución de *“requerir a las instituciones del sector público la atención de los pedidos o denuncias procedentes de la ciudadanía, así como investigar denuncias que afecten la participación, generen corrupción o vayan en contra del interés social”<sup>25</sup>* crea la Secretaría Técnica de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción con el objeto de investigar denuncias que afecten la participación, generen corrupción o vayan en contra del interés social. Para este efecto, la Secretaría Técnica de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción se apoya sobre dos Direcciones Técnicas: la Dirección Nacional de Admisión y Orientación Jurídica<sup>26</sup> y la Dirección Nacional de Investigación<sup>27</sup>.

Puede apreciarse que la investigación que realiza esta institución carece, al igual que la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión, de competencia constitucional y legal para establecer sanciones para los responsables de actos de corrupción.

---

<sup>23</sup> CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, Artículo 207

<sup>24</sup> LEY ORGANICA DEL CONSEJO DE PARTICIPACION CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL, Artículo 1

<sup>25</sup> LEY ORGANICA DEL CONSEJO DE PARTICIPACION CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL, Artículo 13, numeral 4

<sup>26</sup> REGLAMENTO DE INVESTIGACION DE DENUNCIAS DEL CONSEJO PARTICIPACION CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL, Artículo 8

<sup>27</sup> REGLAMENTO DE INVESTIGACION DE DENUNCIAS DEL CONSEJO PARTICIPACION CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL, Artículo 12

## **Contraloría General del Estado**

Por mandato constitucional, la Contraloría General del Estado *"...es un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos"*<sup>28</sup>.

Sobre esta base, la Contraloría General del Estado tiene competencia para *"Determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos y gestiones sujetas a su control, sin perjuicio de las funciones que en esta materia sean propias de la Fiscalía General del Estado"*<sup>29</sup>.

En tal virtud, *"A base de los resultados de la auditoría gubernamental, contenidos en actas o informes, la Contraloría General del Estado, tendrá potestad exclusiva para determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal..."*<sup>30</sup>.

En esta línea, la Contraloría General del Estado a través de la Dirección de Asuntos Éticos y Participación Ciudadana, creada mediante Acuerdo 015-CG, publicado en el Registro Oficial 381 de 15 de julio de 2008, con la finalidad de *"Promover el ejercicio de la ética pública y la participación ciudadana, tanto a nivel interno como externo, generando mecanismos adecuados de control y prevención del enriquecimiento ilícito y lucha contra la corrupción, con espacios de participación ciudadana, basados en la transparencia de la gestión pública y el control social"*<sup>31</sup>, con el apoyo estratégico de la Gestión de Participación Ciudadana y Análisis de Denuncias, tiene entre otras

---

<sup>28</sup> CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, Artículo 211

<sup>29</sup> CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, Artículo 212, numeral 2

<sup>30</sup> LEY ORGANICA DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO, Artículo 39

<sup>31</sup> ESTATUTO ORGANICO DE GESTION ORGANIZACIONAL POR PROCESOS DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO, Artículo 22

competencias, la responsabilidad de *"Efectuar el análisis previo y/o la realización de verificaciones preliminares de las denuncias que ingresan a la institución; y, preparar el informe para enviar a la Coordinación General de Planificación y Evaluación Institucional, de las que ameriten una acción de control para su trámite"*<sup>32</sup>.

Cabe destacar, que a diferencia de lo que sucede tanto con la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión como con el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Contraloría General del Estado goza de la potestad constitucional y legal para determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal; razón por la cual su modelo de investigación administrativa de denuncias ciudadanas relacionadas con el manejo de recursos públicos y/o cumplimiento de objetivos de las entidades del Estado, resulta en términos prácticos, ser mucho más eficiente en relación con las instituciones señaladas.

### **1.2.2. Estructura de los procesos institucionales**

#### **Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión**

Tal y como se había señalado anteriormente, la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión, como persona jurídica de Derecho Público *"...adscrita a la Presidencia de la República"*<sup>33</sup>, es competente para investigar y denunciar los actos de corrupción cometidos en Administración Pública Central e Institucional, inclusive en las denominadas autónomas integradas por las antes mencionadas administraciones; y, de aquellas en las que las referidas administraciones sean accionistas o socias.

---

<sup>32</sup> ESTATUTO ORGANICO DE GESTION ORGANIZACIONAL POR PROCESOS DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO, Artículo 23, literal f)

<sup>33</sup> DECRETO EJECUTIVO 1511, Artículo 2, Inciso Primero

Para este efecto, la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión expide el Instructivo para la Recepción, Análisis e Investigación de las Denuncias presentadas ante la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión publicado en el Registro Oficial No. 588 de 12 de mayo de 2009. Este Instructivo determina que el Proceso de Investigación de Denuncias Ciudadanas sobre presuntos actos de corrupción cometidos en Administración Pública Central e Institucional, inclusive en las denominadas autónomas integradas por las antes mencionadas administraciones, es el siguiente:

- Recepción: Las denuncias podrán ser presentadas, a través del 1800 ya basta, página web o directamente en la Dirección de Investigación de la Secretaría de Transparencia de Gestión o en sus direcciones regionales<sup>34</sup>.
- Requisitos: a) Nombres y apellidos del denunciante; b) Número de cédula o pasaporte del denunciante; c) Teléfonos; d) Dirección Domiciliaria; e) Relación clara y precisa de los posibles actos irregulares no transparentes o de corrupción con expresión de lugar y tiempo en que fue cometido, así como la identificación del o de los denunciados y la documentación de respaldo en cuanto fuere posible; y, f) Firma del denunciante; en caso de que no supiere firmar, estampará su huella digital. El requisito del literal f) no será necesario en las denuncias presentadas a través de la línea 1800 YA BASTA y página web<sup>35</sup>.
- Análisis: Será realizado por la Dirección de Investigaciones y Denuncias de la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión o sus direcciones regionales. Si es calificada se le aceptará a trámite, para tal efecto el Director designará a él (la) profesional, para que se proceda con las

---

<sup>34</sup> INSTRUCTIVO PARA LA PRESENTACION DE DENUNCIAS ANTE LA SECRETARIA NACIONAL DE TRANSPARENCIA DE GESTION, Artículo 5, Inciso Primero

<sup>35</sup> INSTRUCTIVO PARA LA PRESENTACION DE DENUNCIAS ANTE LA SECRETARIA NACIONAL DE TRANSPARENCIA DE GESTION, Artículo 7



investigaciones respectivas. Si no es calificada, se remitirá hacia el o los órganos correspondientes o se dispondrá el archivo mediante oficio motivado, mismo que será puesto en conocimiento de él (la) ciudadano, en el domicilio o dirección de correo electrónico señalado para el efecto<sup>36</sup>.

- Resultado: De las investigaciones realizadas se emitirán informes técnicos-legales parciales e informe técnico-legal concluyente. Este último se pondrá en conocimiento de las autoridades de otras instituciones el informe técnico legal concluyente a fin de dar inicio a las acciones pertinentes, respetando para ello, el principio de jerarquía de la administración pública<sup>37</sup>.

Sobre la base de los antecedentes expuestos, puede apreciarse que la gestión administrativa de esta dependencia se agota en la denuncia e investigación misma de presuntos actos de corrupción cometidos en la esfera de su competencia objetiva; limitada adicionalmente por la obligatoriedad que tiene de poner en conocimiento del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, el resultado de sus investigaciones.

### **Consejo de Participación Ciudadana y Control Social**

Como habíamos señalado, la misión constitucional del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en su calidad de organismo desconcentrado responsable de impulsar y establecer mecanismos de control social en los asuntos de interés público, da lugar a la creación, dentro de esta institución, de la Secretaría Técnica de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, apuntalada sobre la gestión administrativa de la Dirección Nacional de Admisión y Orientación Jurídica y la Dirección Nacional de

---

<sup>36</sup> INSTRUCTIVO PARA LA PRESENTACION DE DENUNCIAS ANTE LA SECRETARIA NACIONAL DE TRANSPARENCIA DE GESTION, Artículo 15

<sup>37</sup> INSTRUCTIVO PARA LA PRESENTACION DE DENUNCIAS ANTE LA SECRETARIA NACIONAL DE TRANSPARENCIA DE GESTION, Artículos 19 y 22

Investigación; con el objeto de investigar denuncias que afecten la participación, generen corrupción o vayan en contra del interés social.

Para este efecto, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social expide el Reglamento de Investigación de Denuncias publicado en el Registro Oficial 226 de 1 de julio de 2010. Este Reglamento determina que el Proceso de Investigación de Denuncias Ciudadanas sobre actos u omisiones que afecten los derechos de participación, generen corrupción o vayan en contra del interés social, es el siguiente:

- Recepción: Las denuncias podrán ser presentadas de forma escrita u oral, en uno de los idiomas oficiales de relación intercultural en las dependencias del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social a nivel nacional. También podrán ser presentadas a través de la página web del Consejo o de la línea 1800, luego de lo cual se convocará al denunciante para que formalice la denuncia realizada por estas vías, dentro del plazo de diez días, hecho lo cual ingresará al trámite regular previsto en este reglamento. En caso de no concurrir en el plazo señalado, se dispondrá el archivo de la misma, sin perjuicio de que la/el denunciante pueda volver a presentarla en forma escrita en las oficinas del Consejo o en sus delegaciones provinciales. En el caso de las denuncias que se presenten en el exterior pueden hacerlo vía página web o en las delegaciones temporales<sup>38</sup>.
- Requisitos: a. Nombres y apellidos, número de cédula de ciudadanía o número de pasaporte, estado civil y domicilio de quien denuncia, adjuntando la respectiva copia del documento de identidad;  
b. Fundamentos de hecho y de derecho que la motiven;  
c. Servidor/a público/a o persona natural o jurídica del sector privado

---

<sup>38</sup> REGLAMENTO DE INVESTIGACION DE DENUNCIAS DEL CONSEJO PARTICIPACION CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL, Artículo 1

que maneje fondos públicos, realice actividades de interés público o preste servicios públicos, que presuntamente hubiere incurrido en la irregularidad denunciada;

d. Documentación que fundamente la denuncia;

e. Declaración de no haber presentado la denuncia a una o más entidades de la Función de Transparencia y Control Social;

f. Declaración de inexistencia de proceso judicial de cualquier índole por el hecho, la acción u omisión que se denuncia, o de sentencia ejecutoriada al respecto;

g. Dirección, número de teléfono y/o dirección de correo electrónico para recepción de notificaciones; y,

h. Firma de responsabilidad del denunciante o denunciantes<sup>39</sup>.

- Análisis: Será realizado por la Dirección Nacional de Admisión y Orientación Jurídica, luego de lo cual se ingresan al sistema informático los datos contenidos en la denuncia y una vez admitida a trámite se remite a la Dirección Nacional de Investigación. Después la/el Director/a Nacional de Investigación asignará el expediente a un/a servidor/a o grupo de servidores en caso de que el tema amerite la conformación de un equipo multidisciplinario, conforme las áreas especializadas<sup>40</sup>.
- Resultado: El informe de investigación será entregado a el/la Secretario/a Técnico de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción. Posteriormente, el/la Secretario/a Técnico de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción remitirá a la Presidencia el informe resultante de la investigación para conocimiento del Pleno del CPCCS. El Pleno del Consejo podrá acoger el informe en cuyo caso procederá a su aprobación, caso contrario podrá solicitar aclaraciones o ampliaciones

---

<sup>39</sup> REGLAMENTO DE INVESTIGACION DE DENUNCIAS DEL CONSEJO PARTICIPACION CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL, Artículo 6

<sup>40</sup> REGLAMENTO DE INVESTIGACION DE DENUNCIAS DEL CONSEJO PARTICIPACION CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL, Artículos 9 y 12

para su aprobación. Si el informe de investigación determina indicios de responsabilidad será remitido a la Dirección de Patrocinio con la finalidad de dar inicio a las acciones legales correspondientes. Si se resuelve no acoger el informe de investigación deberá ordenar su archivo<sup>41</sup>.

Sobre la base de los antecedentes expuestos, puede apreciarse que la gestión administrativa de esta dependencia se encuentra limitada a la remisión del informe de investigación a las autoridades competentes para el inicio de las acciones legales correspondientes. De conformidad con el numeral 2 del artículo 212 de la Constitución Ecuatoriana la Contraloría General del Estado tiene competencia para determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos y gestiones sujetas a su control, sin perjuicio de las funciones que en esta materia sean propias de la Fiscalía General del Estado, razón por la cual, los informes de investigación aprobados por el Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social son remitidos en la práctica obligatoriamente a este organismo de control.

### **Contraloría General del Estado**

Como organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos, la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en su artículo 94, *"...concede acción popular para denunciar irregularidades en la administración pública así como en la Contraloría General del Estado."*<sup>42</sup> Como ya se anotó anteriormente, la Dirección de Asuntos Éticos y Participación Ciudadana, a través de la Gestión de Participación Ciudadana y

---

<sup>41</sup> REGLAMENTO DE INVESTIGACION DE DENUNCIAS DEL CONSEJO PARTICIPACION CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL, Artículos 13, 14 y 15

<sup>42</sup> LEY ORGANICA DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO, Artículo 94

Análisis de Denuncias, es la encargada de efectuar el análisis previo y/o la realización de verificaciones preliminares de las denuncias que presenta la ciudadanía en la institución; y, preparar el informe correspondiente para enviarlo a la Coordinación General de Planificación y Evaluación Institucional, de las que ameriten una acción de control para su trámite posterior.

Para este efecto, la Contraloría General del Estado expide el Reglamento para la Recepción y Trámite de Denuncias para Investigación Administrativa en la Contraloría General del Estado publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 50 de 20 de octubre de 2009. Este Reglamento determina que el Proceso de Investigación de Denuncias Ciudadanas que se presenten sobre presuntos hechos, actos u operaciones originados en las instituciones del Estado, que revelen, por acción u omisión de sus servidores o terceros relacionados con ella, la indebida, ilegal o ineficiente gestión y/o utilización de recursos y bienes del Estado es el siguiente:

- ◆ Recepción: Las denuncias serán presentadas en las ventanillas de recepción de correspondencia de las oficinas de la Contraloría General del Estado en todo el país, las mismas que serán registradas en el sistema informático. Los denunciantes deberán reconocer su denuncia al momento de presentarla e ingresarla en la institución, bajo prevenciones legales que podrían derivarse de una denuncia maliciosa o temeraria. Dicho reconocimiento se efectuará ante el Director Regional, Delegado Provincial y en la matriz ante el Administrador de Gestión del Departamento de Documentación y Archivo, según corresponda<sup>43</sup>.
- ◆ Requisitos: 1. Nombres y apellidos completos y dirección domiciliaria del denunciante. De tenerlos, dirección electrónica y número telefónico. 2. Relación clara y concisa de los hechos relativos a los actos u operaciones

---

<sup>43</sup> REGLAMENTO PARA LA RECEPCION Y TRAMITE DE DENUNCIAS PARA INVESTIGACION ADMINISTRATIVA EN LA CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO, Artículo 3, Incisos Primero y Segundo

que constituyan la presunta irregularidad, que permita su comprobación, con indicación de fechas y lugares, así como fuentes de información y, si fuere del caso, los montos involucrados.

3. Los datos disponibles para la individualización de los presuntos partícipes y/o de las personas que tienen conocimiento del o de los hechos denunciados.

4. En los casos en los cuales los actos u operaciones objeto de la denuncia estén en conocimiento de otras instituciones del Estado, tales como el Consejo de Participación Ciudadana, la Fiscalía General del Estado, los órganos de la Función Judicial o la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión y otros, si el dato fuere conocido por la persona denunciante, señalará el órgano administrativo o judicial que se encuentre interviniendo.

5. Firma o huella digital de la persona denunciante. A las denuncias se acompañarán fotocopias legibles de la cédula de ciudadanía y de la papeleta de votación correspondiente al último sufragio. En el caso de extranjeros se anexará una fotocopia del pasaporte y cuando los denunciados fueren representantes de personas jurídicas de derecho privado se adjuntará una copia certificada del nombramiento. Cuando se actúe a nombre de terceras personas se acompañará el pertinente poder.

Igualmente, si el denunciante dispusiere de documentación relacionada con el hecho denunciado, se adjuntará fotocopias simples o certificadas de ella<sup>44</sup>.

- ◆ Análisis: La Dirección de Asuntos Éticos y Participación Ciudadana realiza la evaluación técnica y objetiva de las denuncias presentadas ante la Contraloría General del Estado, a fin de establecer su mérito y

---

<sup>44</sup> REGLAMENTO PARA LA RECEPCION Y TRAMITE DE DENUNCIAS PARA INVESTIGACION ADMINISTRATIVA EN LA CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO, Artículo 2

proceder, de ser del caso, a efectuar una verificación preliminar u otorgarle el trámite que corresponda, de acuerdo a la naturaleza de los actos o hechos denunciados. Cuando los actos o hechos denunciados no tengan relación con la competencia atribuida por la Constitución de la República del Ecuador y las leyes a la Contraloría General del Estado, hayan sido conocidos o se encuentren en conocimiento de los órganos de la Función Judicial o de la Fiscalía General del Estado, se remitirá la denuncia a la institución que corresponda y se informará del particular al denunciante<sup>45</sup>.

- ◆ Resultado: Cuando de la evaluación técnica y objetiva de la denuncia realizada por la Dirección de Asuntos Éticos y Participación Ciudadana se desprenda la necesidad de efectuar una verificación preliminar de los actos o hechos denunciados, se designará a un servidor de dicha unidad administrativa para que se encargue de realizar la misma, a fin de establecer la pertinencia de efectuar una acción de control. El servidor encargado de efectuar la verificación preliminar elaborará el informe pertinente que será sometido a consideración de la Directora o el Director de Asuntos Éticos y Participación Ciudadana y, posteriormente, a conocimiento del Contralor General del Estado, para la ejecución de las acciones de control pertinentes, si fuere el caso<sup>46</sup>.

Sobre la base de los antecedentes expuestos, puede apreciarse que la gestión administrativa de la Contraloría General del Estado no se encuentra limitada, como sucede con las instituciones señaladas en líneas anteriores, a la remisión del informe de investigación a las autoridades competentes, toda vez que la Contraloría General del Estado puede además de realizar

---

<sup>45</sup> REGLAMENTO PARA LA RECEPCION Y TRAMITE DE DENUNCIAS PARA INVESTIGACION ADMINISTRATIVA EN LA CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO, Artículo 4, Incisos Primero y Tercero

<sup>46</sup> REGLAMENTO PARA LA RECEPCION Y TRAMITE DE DENUNCIAS PARA INVESTIGACION ADMINISTRATIVA EN LA CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO, Artículo 6

verificaciones preliminares de los hechos denunciados, sobre su base constitucional y legal ejecutar las acciones de control pertinentes, mediante la auditoría gubernamental y como resultado de ese control, determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, es decir que el modelo de gestión de investigación administrativa de denuncias ciudadanas relacionadas con el manejo de recursos públicos y/o cumplimiento de objetivos de las entidades del Estado generado en este Organismo de Control no se agota con la investigación practicada, sino que continúa en el ejercicio de su facultad sancionadora, por lo que resulta, en términos prácticos, ser mucho más completo y eficiente que los existentes como son la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

## **CAPÍTULO II**

### **LAS VARIABLES INDEPENDIENTES Y LA PROBLEMÁTICA DE LA GESTIÓN**

#### **2.1. Legitimidad del instrumento**

Una vez que se ha estudiado la naturaleza de la denuncia como instrumento de participación ciudadana para el control social; así como, la organicidad que existe en el Ecuador para procesar y resolver denuncias, dentro de un marco procedimental; corresponde en el presente capítulo desarrollar la problemática que existe alrededor de la gestión de denuncias ciudadanas desde los tres organismos que se han seleccionado para ello, la Contraloría General del Estado, la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.



La legitimidad en materia de gobierno y políticas públicas puede abordarse desde dos dimensiones, una simbólica desde la percepción de la acción pública por parte de los usuarios y otra de coherencia procedimental emparentada con la efectividad.

La primera dimensión será analizada en el tercer capítulo cuando hablemos de cómo construir un paradigma o referencial de la institución de la denuncia ciudadana, a partir de una coherencia interna de los procedimientos, organismos, usos y costumbres de la gestión. La segunda dimensión se relaciona con la efectividad, es decir, que lo presupuestado o previsto efectivamente se cumpla y que los recursos y capital permitan que la gestión sea eficiente.

Para el análisis de la legitimidad del instrumento nos plantearemos dos preguntas generadoras: ¿Quién denuncia? y ¿Qué espera el ciudadano cuando interpone una denuncia?

La primera pregunta se relaciona directamente con la entidad de la denuncia como instrumento de participación ciudadana, mientras que la segunda se relaciona con la calidad de la gestión.

Sobre la legitimidad pueden distinguirse dos momentos en que ésta se configura. La legitimidad de origen se produce cuando el acto o la política pública siguen los mecanismos legales, constitucionales o consuetudinarios que se han establecido para su creación. La legitimidad implica la motivación jurídica y fáctica de la acción pública.

Por su parte, la legitimidad de ejercicio se refiere a la efectividad del acto una vez creado; es decir, si este cumple con su propósito.

En el caso de la denuncia ciudadana, como se ha señalado anteriormente, se configura como instrumento de un derecho constitucional de participación a

fiscalizar los actos públicos y un deber ciudadano de velar por que la gestión pública sea transparente y eficiente. La normativa consagra a la denuncia como mecanismo de control social también a nivel legal, la misma que es integrada a nivel de control gubernamental en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado con una estructura muy amplia que permite la acción popular.

Revisaremos a continuación la cuestión de ¿Quién denuncia? en base a los datos de la gestión de denuncias de las instituciones estudiadas, con el fin de demostrar si denotan eventuales dificultades para la ciudadanía en el acceso a la gestión de denuncias; así como, para sostener los procesos ya iniciados.

Según los Informes de Rendición de Cuentas de 2009, 2010 y 2011 de la Contraloría General del Estado, se realizó la siguiente gestión en materia de denuncias:

	<b>Periodo del 1 de enero al 31 de diciembre de 2011</b>			
	<b>Trámite Realizado</b>			
<b>Año</b>	<b>Denuncias recibidas</b>	<b>Archivo</b>	<b>Derivadas a las unidades de control y desconcentradas</b>	<b>Requerimiento de información complementaria</b>
2011	1301	123	894	284
2010	1191	209	982	-
2009	255	-	-	-

Fuente: Adaptado de los Informes de Rendición de Cuentas de la Contraloría General del Estado para de los años 2009, 2010 y 2011.

En el 2012, por su parte, a la gestión de denuncias de la Dirección de Asuntos Éticos y Participación Ciudadana han ingresado, hasta el 31 de mayo, un aproximado de trescientas cincuenta y nueve denuncias, las cuales han sido objeto de una sistematización cualitativa que permite arrojar algunos datos para el actual análisis.

Así, un buen número de las denuncias ingresadas provienen como remisión de otros organismos públicos que tramitan denuncias o de servidores públicos que han tomado la iniciativa y han denunciado presuntos actos de corrupción.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social ha remitido un aproximado de veinte y tres denuncias; mientras que la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión lo ha hecho en un número menor para trámite de la Contraloría General del Estado.

El Instituto Nacional de Contratación Pública como organismo rector de la contratación pública en el país, y sobre la base de lo dispuesto en el artículo 15, inciso segundo de su Ley Orgánica, ha remitido un aproximado de setenta denuncias, relacionadas con procesos de contratación en los que presuntamente existirían irregularidades, mientras que la Presidencia de la República ha trasladado un aproximado de veinte y la Asamblea Nacional alrededor de diez denuncias.

De esta revisión se puede constatar que un alto porcentaje de la totalidad de denuncias presentadas en la Contraloría General del Estado, han sido ingresadas por remisión de otras instituciones del Estado lo que permitiría señalar que el acceso a la gestión de denuncias en la Contraloría General del Estado es más conocido y utilizado por sus pares institucionales o actores fiscalizadores del mismo estado, asemejándose al sistema de "accountability" horizontal señalado anteriormente.

Esta brecha técnica jurídica separa relativamente al ciudadano del acceso al sistema; por cuanto, el complejo entramado de instituciones del Estado que reciben y procesan denuncias impide a éste tener un panorama claro de a cuál organismo debe dirigirse y qué requisitos debe cumplir para accionar los mecanismos disponibles.

La Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión, por su parte, tiene publicado en su portal web información de diecinueve casos que se encuentran en trámite en ese organismo. En el Informe de rendición de Cuentas 2011, se señalan los resultados de ocho casos específicos:

<b>Banco Nacional de Fomento</b>	Se logró la detención de 4 ex funcionarios implicados en irregularidades.
<b>Dirección de Extranjería - Gobernación del Guayas</b>	Se logró la detención de 23 implicados en irregularidades en el trámite de visas.
<b>Colegios – Esmeraldas</b>	Se logró la detención de nueve implicados en irregularidades.
<b>Dirección Provincial de Salud del Azuay</b>	Se coordinó acciones con la Fiscalía para iniciar e impulsar un proceso penal por el delito de concusión.
<b>Miduvi – Chimborazo</b>	En base a la investigación se iniciaron procesos penales por delitos de peculado y falsificación de documentos.
<b>Miduvi – Tungurahua</b>	Se envió el informe resultado de la investigación a la Contraloría general del Estado y la Fiscalía, por presuntas irregularidades en materia

	de contratación pública.
<b>Agencia Nacional de Tránsito – Chimborazo</b>	Se consiguió evidencias para iniciar un proceso penal contra el ex Director de la Agencia Nacional de Tránsito de Chimborazo por presunto delito de concusión. Actualmente el proceso se encuentra en primera fase de investigación en la Fiscalía.
<b>Carretera Ambato – Río Blanco</b>	Remisión del informe a la Contraloría General del Estado, la cual estableció indicios de responsabilidad penal.

El Informe de Rendición de Cuentas del año 2011 arroja los siguientes datos sobre la Gestión de Denuncias e Investigaciones:

<b>ATENCIÓN A PERSONAS DE LA SNTG POR REGIONAL - AÑO 2011 (área de denuncias e investigación)</b>			
<b>Regionales</b>	Denuncia por presunta corrupción Competencia	Casos de asesoramiento y redirección No Competencia	Total de Atención (personas)
<b>Planta Central Quito</b>	197	602	799
<b>Regional 1: Guayaquil</b>	101	175	276
<b>Regional 2: Ambato</b>	30	45	75
<b>Regional 3: Cuenca</b>	82	123	205
<b>Regional 4: Tulcán</b>	32	25	57
<b>TOTAL GENERAL DE RECEPCIÓN</b>	442	970	1412

Información extraída del Informe de Rendición de Cuentas de la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión de 2011, denuncias e investigación:

<b>Estado de Avance. Denuncia en Proceso de:</b>	<b>DENUNCIAS POR PRESUNTA CORRUPCIÓN (COMPETENCIA)</b>	<b>CASOS DE ASESORAMIENTO Y REDIRECCIÓN (NO COMPETENCIA)</b>	<b>TOTAL DE RECEPCIÓN</b>
Clasificación	103	92	195
Análisis e hipótesis (Competencia)	111		111
Investigación (Competencia)	124	2	126
Elaboración de Informe Técnico Legal Concluyente	17	2	19
Elaboración de Oficio de No Competencia	2	447	449
Aprobación de informe/oficio	16	62	78
Notificación	6	30	36
Cierre y Archivo	60	335	395
Judicializado	3		3
<b>Total general</b>	<b>442</b>	<b>970</b>	<b>1412</b>

Información extraída del Informe de Rendición de Cuentas de la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión de 2011.

La información antes señalada permite colegir que la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión está mayormente especializada en materia penal; a su vez, utiliza indicadores de gestión basados en detenciones, indagaciones previas o sentencias condenatorias. Por otro lado, el número de denuncias recibidas en el 2011 es similar al de la Contraloría General del Estado y el número de casos redireccionados a otras instituciones, duplica el de aquellos

atendidos por la Secretaría, muchos de ellos remitidos a la Contraloría General del Estado, situación que ratificaría la hipótesis de la multiplicidad de instituciones investigadoras de denuncias que no tienen poder sancionatorio más allá del informe investigativo; por lo que finalmente los expedientes tienen que ser remitidos a la Contraloría General del Estado o Fiscalía.

Los requisitos procedimentales de acceso al sistema de denuncias son idénticos a los de la gestión de la Contraloría General del Estado, por lo que cualquier ciudadano que cumpla con los requisitos formales de fundamentación y reconocimiento puede esperar que su denuncia sea tramitada.

No existe un análisis cualitativo más exhaustivo que permita definir quiénes son los principales denunciantes.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social se especializa sobre todo en el ámbito de la lucha contra la corrupción; sin embargo la estructura de admisibilidad, procesamiento y resultado son muy similares a los dos anteriores.

El Informe de Rendición de Cuentas del año 2011 de la Institución proporciona la siguiente información:

<b>Investigación</b>	13
<b>Transparencia</b>	12
<b>No admisión</b>	102
<b>Archivo</b>	46
<b>En trámite</b>	37
<b>Total</b>	211

Fuente: Informe de Rendición de Cuentas del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social del año 2011.

<b>Pedidos</b>	219
<b>Quejas</b>	117
<b>Total de Expedientes</b>	326

Fuente: Informe de Rendición de Cuentas del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social del año 2011.

Se observa que cuantitativamente el número de denuncias recibidas por este organismo es mucho menor que los anteriores.

<b>Informes de Investigación Concluyentes</b>	8
<b>Informes de Investigación Fácticos en Análisis Jurídico</b>	1
<b>Expedientes en proceso de investigación</b>	4

Fuente: Informe de Rendición de Cuentas del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social del año 2011.

El resultado de las investigaciones de denuncias del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social es un informe técnico jurídico que habilita además a este organismo para ser parte procesal cuando el caso sea judicializado.

La gestión de denuncias de este último, sin embargo, es menos productiva que la de los dos anteriores; lo cual puede deberse a la reciente creación del organismo y el proceso de afianzamiento de sus atribuciones que se han



visto priorizados por la urgencia de la selección de autoridades del Estado que se encuentra a su cargo.

Del análisis breve de resultados y funciones se observa que las gestiones de denuncias de las tres entidades son muy similares, aunque la presencia de la Contraloría General del Estado y la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión es mayor que la del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, lo cual se demuestra de la revisión cuantitativa de procesos tramitados.

Cualitativamente se denota además que los ámbitos sobre los que versan las denuncias tienen matices ligeramente distintos; así, la Contraloría General del Estado recibe mayormente denuncias sobre manejos indebidos de los recursos públicos e ineficiencia en la gestión que implican eventuales responsabilidades administrativas, civiles culposas e indicios de responsabilidad penal. La Secretaría de Transparencia de Gestión coordina mayormente con la Fiscalía y se ocupa de casos que derivan en responsabilidades penales, inclusive sus indicadores se inclinan más hacia esta tendencia. Finalmente, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social tiene como atribución investigar denuncias sobre actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana o generen corrupción.

En conclusión, el objeto de las gestiones analizadas es prácticamente el mismo y las tres instituciones se encaminan a procesar denuncias sobre presuntos actos de corrupción; aunque con diferentes matices como se ha señalado, motivo por el cual existe una gran cantidad de remisiones que, empíricamente derivan al organismo con capacidad sancionadora y de mayor capacidad investigativa que es la Contraloría General del Estado; o a la Fiscalía cuando versan sobre temas penales. Es importante señalar que inclusive este último organismo debe coordinar acciones con la Contraloría General del Estado en materia de delitos contra la Administración Pública, en

virtud de la resolución de la Corte Nacional de Justicia, de 12 de marzo de 2010, publicada en el Registro Oficial No. 154 de 19 de los mismos mes y año señalados, que exige el requerimiento de un informe previo de la Contraloría General del Estado que determine indicios de responsabilidad penal para que la Fiscalía inicie una instrucción fiscal en el caso de los delitos que se mencionan en el artículo 257 del Código Penal, los artículos innumerados agregados a continuación de este, y los artículos innumerados agregados a continuación del artículo 296 del mismo Código, que se refieren al delito de peculado en distintas formas<sup>47</sup>. Por lo señalado, en cualquier caso, las denuncias relativas a presuntos casos de corrupción recaerán en la Contraloría General del Estado, puesto que es la única institución con atribuciones para determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas y sancionarlas; además, en virtud de la resolución señalada, es la única institución del Estado facultada para establecer indicios de responsabilidad penal en delitos contra la administración pública.

La Contraloría General del Estado no solo tiene competencias exclusivas que fortalecen su gestión frente a los otros organismos; sino que, además tiene la capacidad técnica de receptar y dar trámite a las denuncias y posteriormente continuar el proceso con acciones de control, desde el plano de la nueva administración pública basada en la eficiencia y trabajo por resultados; así como de la gobernanza interactiva, generar una estructura de redes (*network approach*) en la que los organismos consoliden esfuerzos, según sus capacidades, para fortalecer el proceso investigativo con miras al sustento de la acción de control, que permita una armonía institucional que legitimaría el instrumento denuncia en forma eficiente para el ejercicio del control social por parte de la ciudadanía.

---

<sup>47</sup> Esta Resolución está contenida en el Registro Oficial No. 154 de 19 de marzo de 2010 pág. 25.

Cabe resaltar además que, la Contraloría General del Estado ha generado un vínculo estrecho en materia de control social entre autoridad y administrado, propio del pensamiento burocrático tenócrata-weberiano, mediante la inclusión de mecanismos de participación que acercan a la ciudadanía a la gestión controladora. Específicamente, emprendió en un proceso de Audiencias Públicas como un espacio dirigido a promover la participación ciudadana, a involucrar al mayor número de personas en el control de los recursos públicos, en una jurisdicción territorial determinada, en el conocimiento directo de las acciones que cumple la Contraloría, así como en el análisis y debate público de las mismas, formando mecanismos que permitan a la ciudadanía ejercer su derecho a acceder a información, a participar en el control social de la gestión de los organismos públicos, a evaluar la gestión institucional y a denunciar actos de corrupción. En esta línea y durante el año 2011 se efectuaron cuatro procesos de Audiencias Públicas, organizadas por la Dirección de Asuntos Éticos y Participación Ciudadana, en varias ciudades del país, con la intervención de 2200 participantes, que actuaron como representantes de organizaciones sociales, juntas parroquiales, gremios, servidores públicos, mujeres, jóvenes, indígenas, personas con capacidades especiales, adultos mayores, ambientalistas, federaciones de barrios, cámaras de la producción, entre otros.

La inclusión de este mecanismo participativo comprende un giro en el esquema de pensamiento del "accountability" de corte liberal que se resumía en medios de transparencia de la gestión por informes periódicos de las instituciones.

La intensificación de mecanismos para responsabilizar al Estado por sus actuaciones es uno de los principales elementos de lo que en la actualidad se llama gobernanza, que comprende que las decisiones y actos públicos son

producto de negociaciones e interrelaciones “*budgeting*” entre actores de distintas naturalezas.

Como lo manifiesta Jan Kooiman, la gobernanza interactiva implica:

In accordance with other approaches, the interactive governance perspective proceeds from the assumption that societies are governed by a combination of governing efforts. These governing mixes are ‘answers’ to ever growing societal diversity, dynamics and complexity, and responses to major societal issues such as poverty and climate change. The interactive governance approach differs from others by focusing on its applicability and occurrence at different societal scales, from the local to the global and with overlapping, cross-cutting authorities and responsibilities. In addition to horizontal networks, all kinds of vertical governing arrangements between public and private entities are also seen as governance. (Kooiman, 2008)

Desde esta perspectiva, la legitimidad de una decisión pública o un instrumento se produce en la medida en que éste responde a un mayor nivel de acuerdo entre los actores que convergen en la misma, situación que no puede dejar fuera a los interesados. La gobernanza automáticamente se refleja en decisiones legítimas e instrumentos efectivos. El enfoque de gobernanza es apropiado para las democracias de transición como las latinoamericanas y apela a los criterios de capacidad estatal para resolver problemas mediante interacciones de actores, como dice Aguilar Villanueva:

Se trata del paso de la democracia como doctrina de forma de gobierno a la democracia como gobierno con capacidad gubernativa. Justamente los gobiernos democráticos nuevos sufren sus mayores dificultades en el asunto crítico de su capacidad para resolver problemas sociales, formular políticas adecuadas, prestar servicios de calidad, encuadrar conflictos, neutralizar los delitos y anticipar las adversidades. (Aguilar, 2000)

El enfoque de gobernanza será ampliado en el capítulo tercero; sin embargo, resulta importante señalar desde ya que esta tendencia de la administración pública es actual y se inclina hacia la consideración de los actores privados y sociales, en comunidad con el gobierno para la generación de políticas públicas, en contraposición con la visión del “*New Public Management*” enfocada hacia el carácter gerencial de la función pública en el mejoramiento de la administración y los procesos burocráticos que, según el CLAD se resumiría en los siguientes principios: democratización de la gestión pública, profesionalización de la función pública, nuevas tecnologías, destacando los instrumentos de gobierno electrónico, gestión por resultados orientados al desarrollo, mecanismos de gobernanza (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2010). Como se puede observar, desde la segunda perspectiva también se puede abarcar el ámbito de gobernanza como herramienta para la eficiencia en la administración pública; sin embargo, para este trabajo nos referiremos al concepto más amplio de gobernanza democrática primeramente enunciado.

La denuncia ciudadana, en materia de legitimidad, responde a las interacciones de distintos actores como la ciudadanía, los organismos que receptan y procesan denuncias, la intervención de grupos de poder o entidades que pueden asumir el papel de jugadores de veto<sup>48</sup> y modificar las decisiones y políticas públicas. La denuncia ciudadana se convierte un instrumento legítimo para el control social cuando el acceso a la misma es amplio, los procedimientos administrativos son ágiles, los requisitos de admisibilidad aseguran su uso adecuado y fundamentado sin convertirse en barreras de uso, existe capacidad para decidir y resolver en última instancia (determinar responsabilidades e imponer sanciones o prescripciones vinculantes) y se señalan mecanismos para incluir a los afectados en el

---

<sup>48</sup> Denominación asumida por Geoge Tsebelis para describir a actores por fuera del Estado y de las interacciones que, sin embargo, pueden influir directamente en una toma de decisión.

proceso de control o en la toma de decisiones y establecer mecanismos adecuados de información que permita que la voz ciudadana sea fundamentada. El empoderamiento ciudadano para la exigencia de rendición de cuentas a las instituciones públicas lo convierten en un actor estratégico de las entidades superiores fiscalizadoras, lo cual se ha ido produciendo con la inclusión de procesos participativos que permiten extraer información sobre las necesidades de acciones de control, como en el caso de la Contraloría General del Estado, a través de las audiencias públicas. Al respecto, señala Samuel Paul:

A key lesson from the civil society initiatives for accountability discussed in this paper is that empowerment through new knowledge and information can motivate citizens to demand accountability. Governments are not always proactive in informing and educating citizens on their rights, entitlements and what they should know in order to access public services and programs. This is an aspect of government that needs a systematic audit.(...) If citizens can be empowered through information, they will complement and reinforce the efforts of SAI<sup>49</sup> (Samuel, 2007)

## **2.2. Problemas normativos y superposición de funciones**

Tomando como punto de partida los argumentos presentados en el Primer Capítulo de la presente investigación, procedemos a ubicar nuestra atención en la evaluación práctica de los modelos de gestión de investigación de denuncias ciudadanas sobre presuntos actos de corrupción relacionados con el manejo de recursos públicos y/o cumplimiento de objetivos de las entidades del Estado.

En esta línea, nos encontramos frente a tres competencias institucionales de investigación de denuncias ciudadanas que aparecen, a la luz de un análisis objetivo de su naturaleza y alcance, como verdaderas estructuras

---

<sup>49</sup> Siglas de Supreme Audit Institution, usadas en el texto consultado.

superpuestas que convergen teleológicamente en un mismo fin: la lucha contra la corrupción.

Sin embargo, y aunque en el ámbito teórico podría entenderse que resultaría hasta cierto punto positivo que tres competencias institucionales diferentes se ocupen del combate a las prácticas de corrupción en el manejo de recursos públicos y/o cumplimiento de objetivos de las entidades del Estado; encontramos que en la esfera práctica de la gestión institucional, la intervención simultánea de estas dependencias estatales en esta materia genera una serie de inconvenientes procedimentales que van desde la duplicación de esfuerzos en labores investigativas hasta la superposición de funciones entre entidades públicas.

Para este efecto, nos ocuparemos del análisis de esta problemática a la luz de dos enfoques de estudio: Normativo y de Gestión Institucional.

**2.2.1. Enfoque Normativo:** Tal y como se había explicado en el Capítulo precedente, el tratamiento de la denuncia ciudadana como instrumento de lucha contra la corrupción en la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y la Contraloría General del Estado se encuentra fundamentado y organizado sobre una plataforma jurídica – normativa.

En este orden de cosas, puede apreciarse que mientras para la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión, la denuncia ciudadana se relaciona con actos de corrupción cometidos en Administración Pública Central e Institucional, inclusive en las denominadas autónomas integradas por las antes mencionadas administraciones; y, de aquellas en las que las referidas administraciones sean accionistas o socias; para el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social la denuncia ciudadana versará sobre actos u omisiones que afecten los derechos de participación, generen corrupción o

vayan en contra del interés social; y finalmente para la Contraloría General del Estado la denuncia ciudadana abarca el universo de presuntos hechos, actos u operaciones originados en las instituciones del Estado, que revelen, por acción u omisión de sus servidores o terceros relacionados con ella, la indebida, ilegal o ineficiente gestión y/o utilización de recursos y bienes del Estado.

En la esfera práctica, la complejidad conceptual con la que ha sido asumida la denuncia ciudadana por las instituciones señaladas, ha generado una serie de limitaciones al ejercicio de ésta como mecanismo de control social. Es así que si nos referimos a la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión, el alcance de este mecanismo de lucha contra la corrupción se encuentra seriamente limitado por la obligatoriedad de que sus informes de investigación deben ser puestos en conocimiento del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como de autoridades de otras instituciones, a fin de dar inicio a las acciones pertinentes. Esto significa que el despliegue institucional realizado por esta dependencia de la Función Ejecutiva no concluye con la adopción de una acción concreta de regulación y/o sanción de los hechos de corrupción investigados; sino que en contraste marca el inicio de procedimientos administrativos y/o judiciales orientados a investigar y sancionar si fuere el caso los presuntos actos de corrupción conocidos en primera instancia por esta Secretaría.

Por otra parte, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, se refiere a una denuncia ciudadana que versa sobre actos u omisiones que afecten los derechos de participación, generen corrupción o vayan en contra del interés social; es decir de conductas no definidas precisamente como conductas corruptas propiamente dichas<sup>50</sup>, sino más bien de presuntas

---

<sup>50</sup> Hablamos de conductas no definidas precisamente como conductas corruptas propiamente dichas, por referirse a actos u omisiones generadoras de corrupción en sentido general.



violaciones a bienes jurídicos como la participación o los relacionados con el interés social. Adicionalmente, el Reglamento de Investigación de Denuncias del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social posibilita la determinación de "...*indicios de responsabilidad...*"<sup>51</sup> derivada de los informes de investigación realizados por la Dirección Nacional de Investigación, en contraposición a la norma constitucional que concede competencia exclusiva en materia de determinación de responsabilidades administrativa y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal a la Contraloría General del Estado<sup>52</sup>. En tal virtud, la acción investigativa del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social requerirá necesariamente de la actuación de otros organismos administrativos y judiciales para hacer efectiva una sanción a los responsables de actos de corrupción.

Finalmente, la Contraloría General del Estado con una orientación más clara de lo que implica el control gubernamental le da a la denuncia un sentido conceptual más preciso al vincularla directamente con presuntos actos irregulares relacionados con el manejo de los recursos públicos y/o cumplimiento de objetivos de las entidades del Estado, en concordancia con lo dispuesto en el Artículo 211 de la Constitución de la República del Ecuador.

De esta manera, el modelo de investigación administrativa de denuncias ciudadanas implementado por este Organismo de Control, se constituye en la herramienta estatal más eficiente en la lucha contra la corrupción, en razón de que a más de admitir, analizar e investigar denuncias ciudadanas relacionadas con presuntos actos de corrupción en el manejo de recursos públicos y/o cumplimiento de objetivos de las entidades del Estado, articula también la coordinación interinstitucional en los términos del Artículo 226 de

---

<sup>51</sup> REGLAMENTO DE INVESTIGACION DE DENUNCIAS DEL CONSEJO PARTICIPACION CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL, Artículo 15

<sup>52</sup> CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, Artículo 212, numeral 2

la Constitución de la República del Ecuador y la sanción para los responsables en los términos del Artículo 212 del referido Código Político.

### **2.2.2. Enfoque de Gestión Institucional:**

Una vez que hemos analizado desde el enfoque normativo, los problemas y las limitaciones de las estructuras jurídicas que rigen los modelos de investigación de denuncias ciudadanas sobre presuntos actos de corrupción, ubicaremos nuestra atención en la incidencia de éstas en la gestión institucional de las entidades señaladas en el tratamiento de denuncias ciudadanas.

En primer lugar, la gestión institucional de la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión en materia de denuncias ciudadanas responde a un modelo de gestión unitaria donde la entidad lleva adelante un proceso de admisión e investigación de denuncias lineal que inicia con la presentación de la misma y concluye con la activación de acciones legales ante los órganos administrativos y jurisdiccionales competentes, siendo su producto final el informe técnico-legal concluyente.

Con el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social sucede algo parecido, pues sobre la base de un modelo de gestión unitaria, con el detalle de que esta entidad somete los resultados de su investigación al Pleno del Consejo, como instancia gobernante de este cuerpo colegiado, para su conocimiento y aprobación. De esta manera y previa aprobación del Pleno se activan las acciones legales ante los órganos administrativos y jurisdiccionales competentes, siendo su producto final el informe de investigación de los hechos denunciados.

Por último, en el caso de la Contraloría General del Estado nos encontramos, en palabras de Boaventura de Sousa Santos, frente a un modelo de "*gestión conjunta*" (De Sousa, 2004) de admisión e investigación de denuncias

ciudadanas, caracterizado por una orientación de "...*decisiones compartidas...*" (De Sousa, 2004) con las entidades del Estado involucradas en la lucha contra la corrupción, en concordancia con lo dispuesto en el Artículo 226 de la Constitución Ecuatoriana.

La diferencia que marca la implementación de este modelo de gestión de denuncias ciudadanas entendido, en palabras de Verdesoto Custode, como la articulación de un engranaje administrativo que expresa "...*la organización institucional para el procesamiento de los conflictos*" (Verdesoto, 1990), en la Contraloría General del Estado, en relación con los modelos existentes en la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, determina que el proceso de admisión e investigación de las mismas en este Organismo de Control, es el único capaz de interrelacionar simultáneamente las acciones de otras instituciones, como la Fiscalía General del Estado, para llegar finalmente a la sanción de los responsables y resarcimiento pecuniario al Estado, siendo su producto final el informe de auditoría en los términos establecidos para el efecto en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

### **CAPÍTULO III**

#### **PROPUESTA DE TRABAJO EN RED DE LAS ENTIDADES DE GESTIÓN DE DENUNCIAS EN EL ECUADOR, Y GENERACIÓN DE UN REFERENCIAL DESDE EL NEOINSTITUCIONALISMO SOCIOLÓGICO**

##### **3.1. Funcionamiento de la red de gestión desde las capacidades institucionales.**

Para configurar la propuesta de trabajo en red, es necesario realizar primeramente un breve análisis de los siguientes puntos en cada uno de los

procesos de gestión de denuncias de las instituciones analizadas: ámbito de las denuncias que pueden ser analizadas, legitimados activos, legitimados pasivos, requisitos, y tipo de resolución. Además se debe indagar en el origen del “*network approach*” desde la perspectiva de gobernanza democrática y “*accountability*” social, para lo cual, estudiaremos también los postulados del neoinstitucionalismo, en especial el de carácter sociológico, con el fin de descubrir como las instituciones formales e informales que sirven de contexto a la denuncia ciudadana influyen en los comportamientos de los actores; así mismo, como a partir de estas interacciones se puede plantear una red de gobernanza para configurar a la denuncia ciudadana como referencial o paradigma de instrumento de “*accountability*”.

Después de que la teoría de la elección racional<sup>53</sup> fuera el pensamiento imperante en ciencia política y análisis de las políticas públicas durante los años cincuenta y sesenta, surgiría una nueva preocupación por las instituciones, a partir de la economía con los postulados de Douglas North; y, finalmente, a las Ciencias Sociales en general con el pensamiento de James March y Johan Olsen publicado en *The American Political Science review* en el año de 1983 y que supondría una transformación total del predominio del pensamiento conductista al análisis neoinstitucional.

La teoría de la elección racional se fundamenta en el supuesto “*que consiste en la observación de los actores políticos como maximizadores racionales de utilidad, indiferentes a la capacidad modeladora de las instituciones; y, por tanto, determinados por lógicas puramente individualistas de comportamiento*” (Basabe Serrano, 2007).

Las limitaciones de la teoría de la elección racional fueron denunciadas primeramente por Herbert Simon (Simon, 1991) quien demostró que las

---

<sup>53</sup> Principalmente desarrollada por la economía neoclásica, como se puede observar en autores como Gary Becker o William Riker.

decisiones en base a las preferencias individuales son imposibles, por cuanto la asimetría de información, el costo de obtenerla y las limitaciones cognitivas del decisor impiden que se pueda alcanzar una elección racional absoluta; por lo que, aplicado a la materia de políticas públicas, las decisiones del Estado y sus actores necesariamente van a ser ensayos con continuas mejoras y afinamientos. Charles Lindblom iría aún más lejos al proponer que las políticas públicas necesariamente son prácticas de ensayo y error continuas, que incluso pueden ser recicladas, a lo que llamó "Muddling Through" (Lindblom, 1959), lo que alejaría aún más el pensamiento político de la pretensión de racionalidad absoluta y predicción de la teoría de la elección racional.

Frente a las limitaciones de la teoría de la elección racional y el conductismo como explicación para los comportamientos de los actores políticos, a partir de los años ochenta se retoma la visión del análisis de instituciones, con algunos enfoques fraccionados. El institucionalismo siempre fue uno de los pilares de los estudios de la política, como afirma Rod Rhodes:

Su metodología tiene un carácter institucional-descriptivo, formal-legal e histórico comparativo, utiliza técnicas del historiador y del jurista, y pretende explicar, por una parte, la relación entre la estructura y la democracia y, por otra, de qué modo las reglas, procedimientos y organizaciones formales determinan o no el comportamiento político. (Rhodes, 1995)

Finalmente, James March y Johan Olsen reivindicarían el análisis institucional, al descubrir que las instituciones influyen en el comportamiento de los individuos, por lo que las estructuras estatales y su configuración modifican la forma en que se toman las decisiones, afirman:

Without denying the importance of both the social context of politics and the motives of individual actors, the new institutionalism insists on a more autonomous role of political institutions. The state is not only affected by

society but also affects it. Political democracy depends not only on economic and social conditions but also in the design of political institutions. The bureaucratic agency, the legislative committee, and the appellate court are arenas of contending social forces, but they are also collection of standard operating procedures and structures that define and defend interests. They are political actors in their own right (March & Olsen, 1984).

Este primer acercamiento al nuevo institucionalismo destaca tres elementos fundamentales, en primer lugar el de instituciones como procedimientos operativos standard (*Standard Operating Procedures*), en segundo la consideración de las instituciones como actores políticos propiamente dichos, y finalmente, la existencia de varios neoinstitucionalismos con distintos enfoques. Sobre el primer concepto, Peter Hall y Rosemary Taylor aclaran la explicación, asimilando las instituciones a normas, rutinas o convenciones que influyen sobre el comportamiento:

How do historical institutionalists define institutions? By and large, they define them as the formal or informal procedures, routines, norms and conventions embedded in the organizational structure of the polity or political economy. They can range from the rules of a constitutional order or the standard operating procedures of a bureaucracy to the conventions governing trade union behaviour or bank-firm relations (Hall & Taylor, 1996)

Estos procedimientos operacionales standard son reconocidos por los actores políticos, al punto de tener tal grado de influencia que la institución misma se configura como actor; su naturaleza puede ser formal e informal y a su vez el cambio de instituciones puede obedecer a un origen multifactorial, Vivien Lowndens señala "*The notion of standard operating procedures offers institutionalists a way of combining a concern for formal and informal rules, and yet distinguished political institutins from broader customs and habits*" (Lowndens, 2010)

Finalmente, hay que señalar que el estudio de las instituciones no es unívoco, sino que puede tomar distintas perspectivas que, a su vez, moldean de forma diferente lo que se entiende por institución. Guy Peters distingue seis categorías de institucionalismo: normativo, de la elección racional, histórico, empírico, internacional y social (Peters, 2003); mientras que Vivien Lowndens incorporaría ya tres nuevas perspectivas: el institucionalismo en redes, el institucionalismo constructivista y el institucionalismo feminista (Lowndens, 2010).

La perspectiva que tomaremos para el desarrollo de la propuesta de la presente investigación es el nuevo institucionalismo sociológico, con raíces en los trabajos sobre el tipo ideal de la burocracia en Max Weber y el desarrollo de las organizaciones racionales en Emile Durheim. Desde el punto de vista de Guy Peters *“El enfoque sociológico de las instituciones se ocupa más del proceso de la creación de valores y marcos cognoscitivos dentro de una organización que del estado final de las cosas: las diferencias entre organizaciones que sirven para predecir el comportamiento de esas instituciones y de los individuos que actúan dentro de ellas”*. (Peters, 2003)

Una vez entendida que la denuncia ciudadana es una institución formal, dentro de un contexto organizativo configurado por tres instituciones encargadas de recibirla y tramitarla, organismos que también se configuran como instituciones formales; es lógico definir que el funcionamiento, enfoque, procedimientos y eficacia de la gestión de estos organismos y el significado de la denuncia ciudadana como institución, influyen en el comportamiento de los actores (denunciantes, denunciados, medios, burocracia, opositores políticos, etc.)

Como un derivado del neoinstitucionalismo sociológico se extrae el institucionalismo de redes que estudia cómo las interacciones entre individuos y grupos moldean los comportamientos, situación que se

enmarca también en el concepto de gobernanza. El gobierno en redes para la innovación ha sido uno de los temas que se han desarrollado recientemente en materia de administración pública, especialmente el impacto de las mismas en los comportamientos. (Considine, Lewis, & Alexander, 2009).

Finalmente no hay que olvidar que la denuncia ciudadana es un instrumento de política pública de los llamados exhortativos, que según Michael Howlett se caracterizaría de la siguiente manera "Here, public effort is devoted to influencing the preferences and actions of societal members, rather than just informing the public about a situation with the hope that behavior will spontaneously change in a desired manner" (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009). En general, todos los instrumentos participativos serían exhortativos, por cuanto a través de su aplicación el Estado busca el involucramiento del ciudadano en el quehacer público. En el caso de la denuncia ciudadana el objetivo es que el ciudadano se empodere para el control y la transparencia de la gestión pública; por lo que el instrumento dotado de un funcionamiento en redes con interacciones sólidas que permitan configurar una institución con alto significado simbólico en el ciudadano, permitirá generar legitimidad.

### **3.2. Propuesta de red de gestión para la investigación administrativa de denuncias ciudadanas.**

Como se ha observado en el capítulo anterior, la Contraloría General del Estado cuenta con la Dirección de Asuntos Éticos y Participación Ciudadana como unidad gestora de los temas relacionados con la ética pública y mecanismos de participación para el control social. Dentro de esta Dirección se encuentra la Gestión de Análisis de Denuncias que, según el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la institución publicado en la Edición Especial No. 243 del Registro Oficial del 9 de Febrero de 2012, reformado con Acuerdo 08 de 30 de marzo de 2012, tiene entre otras, una función primordial contenida en el artículo 23, literal f) que dice:



Efectuar el análisis previo y/o la realización de verificaciones preliminares de las denuncias que ingresan a la institución y preparar el informe para enviar a la Dirección de Planificación y Evaluación Institucional, de las que ameriten una acción de control para su trámite<sup>54</sup>;

Por lo señalado, la gestión de análisis de denuncias receipta las mismas, las analiza y emite un informe en el que se concluye si es necesario iniciar una acción de control o no. Desde este punto de vista, la gestión es un filtro de admisibilidad de las denuncias y un primer paso dentro del proceso de investigación que concluye en una acción de control que eventualmente determinaría responsabilidades.

La norma que regula el análisis administrativo de denuncias a cargo de la Gestión antes mencionada, el Reglamento para Recepción y trámite de Denuncias para Investigación Administrativa en la Contraloría General del Estado, propone en su artículo 1 un ámbito muy amplio de acción señalando que pueden ser sometidas a análisis las denuncias sobre *“presuntos hechos, actos u operaciones originados en las instituciones del Estado, que revelen, por acción u omisión de sus servidores o terceros relacionados con ella, la indebida, ilegal o ineficiente gestión y/o utilización de recursos y bienes del Estado; así como los actos reñidos con la ética pública cometidos por servidores de la Contraloría General del Estado”*.

De la norma señalada se observa que se abarcan dos temas posibles de denuncia: el mal uso de recursos y bienes públicos por la ilegal o ineficiente gestión en las instituciones del Estado; y los actos reñidos con la ética de los servidores de la Contraloría General del Estado.

---

<sup>54</sup> ESTATUTO ORGÁNICO DE GESTIÓN ORGANIZACIONAL POR PROCESOS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO.

No existe ninguna limitación en los legitimados activos para presentar denuncias, por lo que el procedimiento califica para que las denuncias puedan ser presentadas por cualquier ciudadano.

La legitimación activa amplia posibilita la presentación de denuncias ciudadanas<sup>55</sup> y propicia el control social. El artículo 2 del Reglamento indicado determina una estructura básica en la que resalta sobre todo la necesidad de identificación del denunciante, dentro del principio de que no debe haber denuncias anónimas; sin embargo, otros elementos de esta estructura son los fundamentos de hecho y derecho, la identificación de los denunciados y de las instituciones donde se cree que pudo haber nacido la infracción.

El artículo 3 determina la obligatoriedad de reconocimiento de denuncia para su trámite, lo cual incrementa la seguridad para evitar denuncias maliciosas o temerarias que no tenga la debida fundamentación.

El artículo 4 en sus dos últimos incisos se refiere a la coordinación con otras entidades receptoras de denuncias distintas a la Contraloría General del Estado. En los casos en que los hechos denunciados no sean de la competencia del organismo de control y versen sobre materia penal, es obligación de éste remitirlas a la Fiscalía o a los órganos de la Función Judicial, correspondientes.

El inciso final, por su parte, regularía superficialmente la coordinación de gestión de denuncias con otros organismos receptores que investigan casos de presuntos actos de corrupción; es decir, la Secretaría Nacional de

---

<sup>55</sup> La amplitud de la legitimación activa concuerda con el espíritu establecido en la Constitución de la República en sus artículo 83 numeral 8 y 95; así como en el artículo 94 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado que otorga acción popular para denunciar irregularidades cometidas en la administración pública.

Transparencia de Gestión y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Este último inciso es el que necesita un mayor desarrollo.

En cuanto a los mecanismos utilizados para la investigación, la gestión de análisis de denuncias de la Contraloría General del Estado tiene la facultad de realizar verificación preliminar que se encuentra prevista en el artículo 18 del Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y la describe de la siguiente manera:

Es el proceso de recopilación de información y verificación de hechos o denuncias, realizadas por el auditor quien presentará un informe que contendrá su opinión respecto a si amerita o no la ejecución de una acción de control.

De considerarse que es pertinente la realización de una acción de control, incluirá el alcance, el personal requerido, el tiempo estimado de ejecución y la oportunidad de su inicio.

El Contralor o el funcionario delegado, sobre la base del indicado informe dispondrá la práctica de la acción de control que considere pertinente, a través de la respectiva orden de trabajo.<sup>56</sup>

El objetivo de la verificación preliminar es recopilar información y verificar los hechos de una denuncia, es decir, tiene efectos investigativos como un primer acercamiento de campo.

La verificación preliminar concluye con un informe que determina si es necesario o no el inicio de una acción de control<sup>57</sup>; sin embargo, la investigación a profundidad y determinación de responsabilidades estarán a

---

<sup>56</sup> REGLAMENTO A LA LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO, Art. 15

<sup>57</sup> La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado señala los siguientes tipos de acciones de control: examen especial (Art. 19), auditoría financiera, auditoría de gestión, auditoría en asuntos ambientales

cargo de otras unidades distintas a la gestión de análisis de denuncias de la Contraloría General del Estado.

El artículo 7, prevé la notificación del resultado de la verificación preliminar o el análisis de la denuncia al denunciante, con lo que concluiría el proceso asignado a la gestión de análisis de denuncias. El artículo 9 de la norma analizada establece que el informe de verificación preliminar sirve como base para la acción de control que realicen las gestiones de auditoría gubernamental centrales o desconcentradas del organismo de control.

La Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión, al igual que la Contraloría General del Estado prevé en su Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos la Gestión Operativa de los procesos de Denuncias e Investigaciones como proceso agregador de valor; es decir, es parte del cumplimiento de la misión y objetivos estratégicos del organismo de control.

Según el punto 2.1 del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional de la Secretaría, las atribuciones de la gestión de denuncias son:

1. Administrar el Sistema Nacional de Gestión de Denuncias e Investigaciones de la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión.
2. Dar lineamientos y políticas para el proceso de gestión de denuncias y de investigación.
3. Coordinar y emitir criterio sobre los informes técnico-legales y poner dichos informes en conocimiento del Secretario Nacional de Transparencia de Gestión para su aprobación.
4. Planificar, supervisar y evaluar las actividades desarrolladas por las direcciones de la Subsecretaría de Denuncias e Investigación.

5. Coordinar y cooperar con los órganos de control, Función Judicial, Fiscalía y entidades públicas los procesos consiguientes a la investigación.

6. Las demás que le asigne el Secretario Nacional de Transparencia de Gestión.<sup>58</sup>

Se observa que el producto final de la gestión de denuncias de este organismo también es un informe técnico-legal sobre los hechos contenidos en la denuncia ciudadana.

La misión institucional de la Secretaría Nacional de Transparencia de la Gestión según el Informe Anual de Rendición de Cuentas del año 2011 es:

Garantizar la aplicación de políticas de Transparencia de Gestión para el combate a la corrupción en la Administración Pública e Institucional, a fin de garantizar bienes y servicios de calidad a los ciudadanos, mediante estrategias de prevención, monitoreo y supervisión de procesos de contratación e investigaciones y seguimiento de los supuestos actos de corrupción en la Administración Pública, con planes, programas y proyectos que fortalezcan y propicien la participación ciudadana<sup>59</sup>.

Observamos que se coincide con la Gestión de Denuncias de la Contraloría General del Estado en el ámbito de control de la corrupción; aunque las atribuciones de oficio e investigativas de la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión son más amplias, por lo que esta sería su capacidad institucional especializada.

Finalmente el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en el artículo 4 del Reglamento de Investigación de Denuncias señala el ámbito de competencia en el concepto mismo de denuncia, de la siguiente manera:

---

<sup>58</sup> Acápites 2.1. del artículo 12 del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Secretaría Nacional de Transparencia de la Gestión

<sup>59</sup> Informe de Rendición de Cuentas de la Secretaría Nacional de Transparencia de gestión de 2011

Es la acción por la cual la ciudadanía, de manera individual o colectiva, pone en conocimiento del CPCCS actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana, generen corrupción o vayan en contra del interés social, para que de cumplir con los requisitos establecidos en la ley y en este reglamento, se investigue y determine indicios de responsabilidad administrativa, civil o penal.

En este sentido, se coincide con los demás procesos en que el objeto de las denuncias debe versar sobre presuntos actos de corrupción; sin embargo, además se utiliza dos criterios poco claros para definir el ámbito de competencia, como son los hechos que "afecten a la participación ciudadana" y vayan "en contra del interés social", mismos que necesariamente deberá ser aclarados con el quehacer propio de la gestión; puesto que, *a priori*, son sumamente amplios.

La legitimación activa y procedimiento son idénticos a las dos gestiones anteriormente analizadas; sin embargo, se puede concluir que las atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social son más limitadas que las de la Contraloría General del Estado en el resultado de la investigación, puesto que solamente se pueden determinar indicios de responsabilidad administrativa, civil y penal, como fase previa a la realización de acciones de control mediante las cuales la Contraloría General del Estado establecerá responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos y gestiones sujetas a su control.

Resulta interesante la capacidad del Consejo para constituirse como parte procesal en las causas judiciales que se deriven de las investigaciones realizadas por el mismo, como se establece en el artículo 16 del Reglamento de Investigación de Denuncias, configurándose de la siguiente manera:

De conformidad con el artículo 18 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, el Consejo será parte procesal en las causas que se instauren como consecuencia de la resolución de aprobación del informe de investigación que determine indicios de responsabilidad administrativa, civil o penal.

El Consejo actuará en los procesos judiciales en los que intervenga como parte procesal a través del/la Directora/a Nacional de Patrocinio y sus delegados previa la procuración judicial debidamente extendida. Además elaborará los documentos y ejecutará las acciones legales que correspondan, con conocimiento del/la Secretario/a Técnico/a de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción<sup>60</sup>.

Esta facultad especial del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social le permite ser un apoyo fundamental al denunciante, por cuanto colabora con el desarrollo del proceso en fase jurisdiccional como parte, lo que complementaría las facultades investigativas con las que ya cuentan las tres gestiones.

Sobre esta base, la propuesta de la presente investigación es perfeccionar la configuración de un sistema integrado, basado en las capacidades institucionales de cada organismo; con el fin de que confluyan en un procedimiento armónico que alcance los resultados esperados por la ciudadanía.

La propuesta pretende articular un engranaje administrativo entre las instituciones involucradas en la lucha contra la corrupción en un proceso coordinado de trámite de denuncias ciudadanas, basado en recursos, estructura jurídica y discurso institucional común; dirigido hacia la

---

<sup>60</sup> REGLAMENTO DE INVESTIGACIÓN DE DENUNCIAS DEL CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL, Artículo 16

efectividad del instrumento de denuncia que es la identificación de presuntos actos de corrupción, sus perpetradores, la sanción y restitución del perjuicio económico al Estado.

Este sistema coordinado, al demostrar su efectividad, fortalecerá la legitimidad del instrumento de denuncias ciudadanas en el colectivo social, produciendo en el administrado un impacto positivo respecto a la calidad de la gestión y los resultados esperados.

Para este efecto es necesario delimitar competencias de los organismos involucrados, en relación a sus capacidades normativas e institucionales, por lo que se puede comparar cada proceso con el modelo ideal de gestión de denuncia, basado en cuatro fases procedimentales, que contendría los siguientes indicadores de calidad:

## **1. Recepción**

- 1.1. Universalidad en los medios de acceso.
- 1.2. Principio de informalidad.
- 1.3. Principio de oficialidad en materia de denuncias ciudadanas.<sup>61</sup>

## **2. Admisibilidad**

- 2.1. Accesibilidad a la información pública<sup>62</sup>.
- 2.2. Observación de requisitos sustanciales.
- 2.3. Observancia del debido proceso.
- 2.4. Actuación de oficio frente a denuncias cuya competencia recae en otros organismos del Estado.

---

<sup>61</sup> Nos referimos a la obligatoriedad del Estado de receptor y tramitar toda denuncia proveniente de la ciudadanía supliendo posibles errores de hecho y derecho, con el fin de garantizar la amplitud del ejercicio del derecho constitucional de petición.

<sup>62</sup> Para este efecto el ciudadano puede activar la garantía constitucional de acceso a la información pública; o en su defecto, ejercer los derechos contemplados en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.



2.5. Actuación oportuna y urgente cuando el caso lo amerite.

### 3. Investigación

3.1. Garantía de reserva de la información.

3.2. Amplitud absoluta en la utilización de mecanismos procedimentales para la obtención de evidencias.

3.3. Principio de Celeridad y Economía Procesal.

3.4. Ausencia de restricciones en el acceso a información.

3.5. Unidad procedimental de investigación.

3.6. Retroalimentación del avance a las partes.

### 4. Resultado

4.1. Existencia de un solo informe.

4.2. Configuración de precedentes que permita unificar criterios de resolución.

4.3. Eficacia material del resultado traducido en una sanción y/o restitución del perjuicio económico ocasionado al Estado.

4.4. Coordinación interinstitucional.

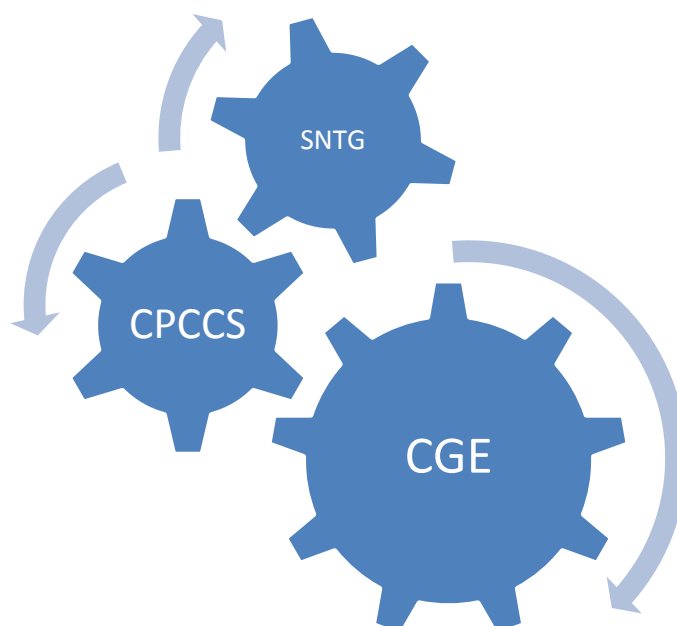
4.5. Capacidad del gestor de denuncias para ser parte procesal ante las instancias pertinentes.

Del análisis se puede generar la siguiente caracterización:

Gestión de Denuncias	Indicadores de Calidad de la Gestión																		
	1.1	1.2	1.3	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	3.1	3.2	3.3	3.4	3.5	3.6	4.1	4.2	4.3	4.4	4.5
<b>Contraloría General del Estado</b>	X	X	X	X	X	X	X	-	X	-	X	X	X	-	X	-	X	X	-
<b>Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión</b>	X	X	X	X	X	X	-	X	X	-	X	-	-	-	-	-	-	X	-

<b>Consejo de Participación Ciudadana y Control Social</b>	X	X	X	X	X	X	-	-	X	-	-	X	X	-	X	-	-	X	X
------------------------------------------------------------	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

Una vez que se han definido las fortalezas y debilidades de las instituciones involucradas en la lucha contra la corrupción, se plantea el siguiente esquema de trabajo en red y colaboración mutua:



El esquema propone una articulación de gestión institucionalidad entre la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión (SNTG), el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) y la Contraloría General del Estado (CGE) orientada a convertir la estructura procedimental de cada una de estas entidades en un sistema integrado de gestión de denuncias ciudadanas.

El sistema propuesto aprovecha la amplia capacidad investigativa con la que cuenta la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión a fin de que ésta apoye a la estructura de investigación interinstitucional el ámbito de

obtención de evidencias y patrocinio al ciudadano denunciante en los procesos activados en sede administrativa y judicial. La Secretaría asimilaría una función similar a la del *Ombudsman*, a través del seguimiento de las causas y retroalimentación del desarrollo procedimental al ciudadano denunciante.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, según el artículo 207 de la Constitución *“promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsará y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público, y designará a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley. La estructura del Consejo será desconcentrada y responderá al cumplimiento de sus funciones”*. Dentro de los mecanismos de control social que desarrolla la Ley Orgánica de Participación Ciudadana en su artículo 84 y siguientes, se encuentran la veeduría ciudadana, la rendición de cuentas y el libre acceso a la información; por lo que la capacidad institucional más desarrollada del Consejo es la generación de espacios participativos de control social, para lo cual sería fundamental insertar esta capacidad en el sistema de gestión de denuncias ciudadanas propuesto.

Para lograr lo planteado, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social funcionaría como el enlace entre la ciudadanía y la investigación misma de la denuncia, a través de los mecanismos de control social; es decir, generará veedurías ciudadanas, velará por la transparencia y rendición de cuentas de los procesos investigativos y garantizará a la ciudadanía el derecho de libre acceso a la información pública, sin contrariar el principio de reserva cuando lo amerite.

Finalmente, una vez que se ha demostrado que la Contraloría General del Estado cuenta con la capacidad institucional para llevar adelante acciones concluyentes dirigidas a establecer sanciones y reparación de perjuicios

económicos al Estado; así como, utilizar procedimientos técnicos de investigación a través de la verificación preliminar, sería la entidad encargada de articular los procesos investigativos generados desde los otros organismos analizados, así como, receptor los insumos proporcionados por éstos, incorporando para el efecto los indicadores necesarios para armonizar y fortalecer la gestión institucional de participación ciudadana y análisis de denuncias.

### **3.3. La denuncia como referencial generador de empoderamiento**

Partiendo desde el enfoque del neoinstitucionalismo sociológico se estableció que las instituciones para esta corriente de pensamiento son importantes, por cuanto generan significados que permiten la modificación de los comportamientos de los individuos. La variedad de enfoques dentro del neoinstitucionalismo sociológico define diferentes conceptos de buena institución. Desde la perspectiva reguladora que es la que más se asemeja a la institución de la denuncia ciudadana, "la institución exitosa es aquella capaz de controlar los comportamientos de sus participantes" (Peters, 2003). Desde la perspectiva de Peter Hall, el neoinstitucionalismo sociológico busca explicar las instituciones desde los aspectos culturales más que desde su eficiencia, por lo que señala "Given this perspective, the problematic that sociological institutionalists typically adopt seeks explanations for why organizations take on specific sets of institutional forms, procedures or symbols; and it emphasizes how such practices are diffused through organizational fields or across nations" (Hall & Taylor, 1996).

La institución ideal es aquella que genera un significado importante en los actores, de tal manera que sea legítima y se internalice en su toma de decisiones. Esta idea puede emparentarse con la de paradigma, al estilo de Thomas Kuhn; que traducida a lenguaje de políticas públicas, podríamos estar hablando de "referencial" desde Pierre Muller.

Según este autor un referencial “corresponde esencialmente a una visión que se tiene del puesto y del papel del sector considerado en la sociedad (...) la elaboración del referencial de una política pública corresponde entonces a un doble mecanismo: una operación de decodificación de lo real, con el fin de disminuir el carácter opaco del mundo, y una operación de recodificación de lo real para definir un programa de acción política” (Muller, 2006)

Las referencias están construidas de valores, normas, algoritmos o relaciones causales e imágenes, entendidas estas últimas como formas de asociaciones inmediatas a significados (Jolly, 2010).

Desde esta perspectiva, la propuesta de sistema de gestión de denuncias ciudadanas, a través del trabajo en red de las instituciones involucradas permitirá generar legitimidad al ciudadano en las cuatro fases del proceso.

La recepción de la denuncia estará legitimada por cuanto ninguna será rechazada y en el caso de incompetencia del organismo receptor, será el mismo Estado el que lo remita al órgano competente, además, el respeto al principio de informalidad y la coordinación de las instituciones para la retroalimentación de información al denunciante sobre el estado del proceso permitirán obtener mayor credibilidad ciudadana.

En el plano de la admisibilidad, el único filtro es el cumplimiento de requisitos sustanciales y que la denuncia no sea anónima, se garantiza además el debido proceso para el denunciado, por lo que ninguna parte queda en indefensión.

En la labor investigativa se observará mayormente los beneficios de aprovechar las capacidades institucionales y coordinar actividades bajo un mismo procedimiento, ya que cada institución actuará según su especialidad y aportará insumos al proceso, con el fin de que llegue a su fase final de resultados.

La capacidad de inicio de una acción concluyente en base a un solo informe motivado permitirá al ciudadano denunciante estar seguro de que todo procedimiento trae resultados y es eficaz.

## **CAPÍTULO IV**

### **CONCLUSIONES**

Sobre la base de los argumentos expuestos a lo largo de la presente investigación, se establecen las siguientes conclusiones:

1. Actualmente, la institucionalidad de gestión de denuncias administrativas en Ecuador, cuenta con tres instituciones cardinales involucradas en la lucha contra la corrupción, las cuales gozan de competencias institucionales diferenciadas y no coordinadas entre sí.
2. Los productos finales de la gestión institucional de denuncias en las instituciones en mención, constituyen informes motivados que exponen los resultados de la investigación; sin embargo la Contraloría General del Estado es la única entidad con competencia constitucional y legal para determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas y aplicar si fuere el caso sanciones. Respecto a los indicios de responsabilidades penales, el informe previo de este organismo de control es el insumo fundamental para el inicio de las acciones penales pertinentes por parte de la Fiscalía General del Estado.
3. En la línea del Neoinstitucionalismo, se establece que las instituciones formales e informales, entendidas como procedimientos operativos estandarizados influyen en los comportamientos de los actores políticos así como de los administrados. Asimilando a la denuncia ciudadana como una institución dependiente de una organización y burocracia que la efectiviza, la forma en la que están configurados los procedimientos,

estructura y normativa, determinan el reconocimiento ciudadano y subsiguiente legitimidad de la misma.

4. Para una gestión de denuncias ciudadanas con estándares internacionales de calidad, deben incluirse básicamente cuatro fases de desarrollo procedimental a saber: Recepción, Admisibilidad, Investigación y Resultado, con observancia de los siguientes indicadores: Universalidad en los medios de acceso; Principio de informalidad; Principio de oficialidad en materia de denuncias ciudadanas; Accesibilidad a la información pública; Observación de requisitos sustanciales; Observancia del debido proceso; Actuación de oficio frente a denuncias cuya competencia recae en otros organismos del Estado; Actuación oportuna y urgente cuando el caso lo amerite; Garantía de reserva de la información; Amplitud absoluta en la utilización de mecanismos procedimentales para la obtención de evidencias; Principio de Celeridad y Economía Procesal; Ausencia de restricciones en el acceso a información; Unidad procedimental de investigación; Retroalimentación del avance a las partes; Existencia de un solo informe; Configuración de precedentes que permita unificar criterios de resolución; Eficacia material del resultado traducido en una sanción y/o restitución del perjuicio económico ocasionado al Estado y Coordinación interinstitucional.
5. Con el objeto de optimizar la gestión de denuncias ciudadanas en Ecuador, a la luz del Institucionalismo de Redes, se plantea la implementación de un sistema integrado de trabajo interinstitucional en redes que aproveche las capacidades y competencias de cada una de las entidades involucradas en la lucha contra la corrupción. En este sistema, la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión apoya a la estructura de investigación interinstitucional el ámbito de obtención de evidencias y patrocinio al ciudadano denunciante en los procesos activados en sede

administrativa y judicial; el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social tiene un rol de enlace entre la ciudadanía y la investigación misma de la denuncia, a través de los mecanismos de control social; es decir, generará veedurías ciudadanas, velará por la transparencia y rendición de cuentas de los procesos investigativos y garantizará a la ciudadanía el derecho de libre acceso a la información pública, sin contrariar el principio de reserva cuando lo amerite; y finalmente la Contraloría General del Estado será el Organismo responsable de llevar adelante acciones concluyentes dirigidas a establecer sanciones y reparación de perjuicios económicos al Estado.

6. Una vez que las estructuras jurídicas e institucionales hayan aplicado a cabalidad el modelo de gestión de denuncias ciudadanas propuesto, este funcionará como un paradigma de gestión institucional; garantizando a la ciudadanía la atención oportuna y eficaz de su denuncia, así como la permanente retroalimentación interna y externa del procedimiento planteado.



## **CAPÍTULO V**

### **BIBLIOGRAFÍA**

#### **TEXTOS ACADÉMICOS**

1. Aguilar, V. L. (2000). *Gobernanza y Gestión Pública*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
2. Alonso González, J. R. (2007). *Leyes de Transparencia y acceso a la información pública gubernamentales locales: la emergencia del Derecho a la Información*. México D.F.: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social.
3. Basabe Serrano, S. (2007). El nuevo institucionalismo en Ciencia Política: perspectivas, enfoques y campo de acción. En S. c. Basabe Serrano, *Instituciones e Institucionalismo en América Latina* (págs. 173-202). Quito: CIPEC.
4. Callahan, K. (2007). *Elements of effective Governance: measurement, accountability and participation*. Londres: CRC Taylor & FRancis.
5. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2010). *Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI*. República Dominicana: CLAD.
6. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. (2011). *Informe Anual de rendición de Cuentas 2011*. Quito.
7. Consejo Científico del CLAD. (2000). La Responsabilización "accountability" en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. En CLAD, *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana* (págs. 17-75). Buenos Aires: CLAD.
8. Considine, M., Lewis, J., & Alexander, D. (2009). *Networks, Innovation and Public Policy*. New York: Palgrave Macmillian.
9. Contraloría General del Estado. (2009, 2010, 2011). *Informes Anuales de Rendición de Cuentas de la Contraloría General del Estado*. Quito.

10. Fung, A., & Wright, E. O. (2003). *Deeping democracy: institutional innovations in empowered participatory Governance*. New York: Verso.
11. Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión. (2011). *Informe Anual de Rendición de Cuentas de la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión*. Quito.
12. Govea, H. (2009). Capital Social, desarrollo endógeno y gestión de demandas ciudadanas. *Revista Venezolana de Gerencia*, 55-77.
13. Hall, P., & Taylor, R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies XLIV*, 936-957.
14. Hopenhayn, M. (2007). *Cohesión Social: entre inclusión social y sentido de pertenencia*. CEPAL.
15. Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*. Ontario: Oxford University Press.
16. Jiménez Hernández, E. (2009). *Reinterpretando la rendición de cuentas o accountability: diez propuestas para la mejora de la calidad democrática y la eficiencia de las políticas públicas en España*. Barcelona: Fundación Alternativas.
17. Jolly, J. F. (2010). ¿Existe un enfoque francés de políticas públicas? En A. N. Roth Deubel, *Enfoques para el análisis de Políticas Públicas* (págs. 231-251). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
18. Kahler, M. (2009). *Networked politics: Agency, power and governance*. En M. e. Kahler, *Networked politics: Agency, power and governance* (págs. 1-22). Londres: Cornell University Press.
19. Kliksberg, B. (1999). *Seis Tesis no Convencionales sobre Participación*. Buenos Aires: Centro de Documentación de Políticas Públicas.
20. Kooiman, J. (2008). *Interactive Governance and Gobernability*. An Introduction. *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies* vol. 7, no. 1, 1-11.

21. Lindblom, C. (1959). The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review*, 79-88.
22. Lowndens, V. (2010). The Institutional Approach. En D. Marsh, & G. Stoker, *Theory and Methods in Political Science* (págs. 60-79). New York: Palgrave MacMillan.
23. March, J. G. (1995). *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
24. March, J., & Olsen, J. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review*, 734-749.
25. Medel, T. (2003). Libertad de información: derecho humano protegido internacionalmente. *Derecho Comparado de la Información*, 41-74.
26. Muller, P. (2006). *Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
27. Peruzzoti, E. y. (2002). *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: SRL.
28. Peters, G. (2003). *El Nuevo Institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
29. Rhodes, R. (1995). El Institucionalismo. En D. Marsh, & G. Stoker, *Teorías y Métodos de la Ciencia Política* (págs. 53-67). Madrid: Alianza Editorial.
30. Rhodes, R. A. (2003). *Understanding Governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Maidenhead: Open University Press.
31. Samuel, P. (2007). Auditing for Social Change: learning from civil society initiatives. En U. Nations, *Auditing for Social Change: A strategy for citizen engagement in Public Sector Accountability* (págs. 77-97). New York: United Nations.

32. Schneider, A. L. (2007). Public policy and democratic citizenship: what kinds of citizenship does policy promote? En F. e. Fischer, Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods (págs. 329-348). Boca Ratón: CRC.
33. Sen, A. (1996). Capacidad y Bienestar. En A. Sen, La calidad de vida (págs. 122-133). México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
34. Sidney, M. S. (2007). Policy formulation: design and tools. En F. e. Fischer, Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods (págs. 79-88). Boca Ratón: CRC.
35. Simon, H. (1991). Bounded Rationality and Organizational Learning. Organization Science, 125-134.
36. Sousa Santos, B. d. (2004). Democracia y Participación. Quito: Abya-Yala.
37. Sousa Santos, B. d. (2004). Para ampliar el canon democrático. En B. d. Sousa Santos, Democratizar la Democracia: los caminos de la democracia (págs. 35-76). México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
38. Sousa Santos, B. d. (2010). Refundación del Estado en América Latina: perspectivas desde una epistemología del Sur. Quito: Abya Yala.
39. Stiglitz, J. (2000). La economía del sector público. Barcelona: Antoni Bosch.
40. Verdesoto, L. (1990). "Certezas e Incertidumbres en la Política Ecuatoriana". Quito: Ciudad.

## **INSTRUMENTOS NORMATIVOS UTILIZADOS**

41. Constitución de la República del Ecuador.
42. Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.
43. Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

44. Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana.
45. Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.
46. Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Contraloría General del Estado.
47. Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.
48. Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión.
49. Acuerdo 034-CG-2009 que contiene el Reglamento para la recepción y trámite de denuncias para la investigación administrativa en la Contraloría General del Estado.
50. Instructivo para la recepción, análisis e investigación de las denuncias presentadas ante la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión
51. Reglamento de Investigación de Denuncias del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
52. Resolución de la Corte Nacional de Justicia.