

Mecanismos de Rendición de Cuentas: Análisis del marco jurídico vigente en Ecuador



Con el apoyo de:



PADF

PAN AMERICAN DEVELOPMENT FOUNDATION

MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS: ANÁLISIS DEL MARCO JURÍDICO VIGENTE EN ECUADOR

José Andrés Murgueytio

I. ¿QUÉ ES LA RENDICIÓN DE CUENTAS?

La rendición de cuentas es un proceso por el cual, todos aquellos que participan en la gestión y la administración pública, dan cuenta de las acciones tomadas u omitidas y de los resultados alcanzados en el ejercicio de las funciones que legalmente les fueron conferidas. Cuando este mecanismo está debidamente institucionalizado en el sector público, se convierte en un instrumento para la mejora continua en la administración pública, así como en una herramienta de apoyo a la transparencia y la democracia.

En el Ecuador, la rendición de cuentas de las instituciones o autoridades se presenta por escrito, en un informe sometido a deliberación popular, el cual que se incorpora en el Sistema Nacional de Rendición de Cuentas. Este último es un mecanismo electrónico implementado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para agilizar y garantizar el acceso ciudadano a los informes públicos referidos.

II. ¿QUÉ ESTABLECE LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY RESPECTO A ESTE PROCESO?

La Constitución de la República del Ecuador establece que el pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público en ejercicio de su derecho a la participación.¹ Por este motivo todos los ciudadanos, de forma individual y colectiva, tienen la oportunidad de ejercer un papel protagónico en la toma de decisiones, gestión de los asuntos públicos y en el control de las instituciones del Estado.²

¹ Artículo 204 Constitución de la República del Ecuador: https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf

² Artículo 95, Ibidem.

Para el fomento de este derecho ciudadano particular, el mismo cuerpo legal establece que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social tendrá la obligación de establecer mecanismos de rendición de cuentas de las entidades del sector público, además de contribuir a la consecución de procesos de veeduría ciudadana y control social.³

Es en este sentido que, para garantizar la correcta ejecución de la rendición de cuentas, el Consejo de Participación Ciudadana en ejercicio de sus facultades constitucionales creó un reglamento de rendición de cuentas vinculante a todas las instituciones, entidades o empresas del sector público. En este instrumento se establecen definiciones, los procedimientos contemplados, los tiempos establecidos, los contenidos de los informes de rendición de cuentas de los sujetos obligados, entre otros aspectos.⁴

Cabe mencionar que en la legislación ecuatoriana la norma que regula la rendición de cuentas u otros procesos de participación es la **Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC)**, que define a la rendición de cuentas como un proceso sistemático, deliberado, interactivo y universal, que involucra a autoridades, funcionarios o a los representantes legales con la obligación de informar y someterse a evaluación ciudadana⁵. Finalmente, es necesario recalcar que el reglamento de rendición de cuentas del Consejo de Participación Ciudadana como una regulación vinculante a todas las instituciones públicas, amplía los preceptos de la LOPC; sin embargo, carece de todo tipo de reglamentaciones sobre otros mecanismos de participación popular contemplados en la Constitución y la ley.

III. ¿QUÉ OBJETIVOS TIENE LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y CADA CUANTO SE REALIZA?

Al analizar la Ley Orgánica de Participación Ciudadana se pueden encontrar varios objetivos de la rendición de cuentas; entre estos están: 1) Garantizar el acceso periódico e inmediato, de los ciudadanos, a la información relacionada a la gestión pública; 2) Facilitar el control social de las

³ Artículo 208, Ibidem.

⁴ Artículo 1, Reglamento de Rendición de Cuentas CPCCS: <http://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2019/12/resolucion-no-ple-cpccs-sg-003-e-2019-024-de-19-12-2019.pdf>

⁵ Artículo 88, Ley Orgánica de Participación Ciudadana: https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org6.pdf

acciones u omisiones de quienes integran el sector público o manejan fondos Estatales; 3) Velar por el cumplimiento de las políticas públicas; y, 4) Prevenir el mal gobierno y la corrupción.⁶

La legislación ecuatoriana categoriza a la rendición de cuentas como una herramienta que permite que los ciudadanos accedan libremente a información pública y así fiscalizar a los actores e instituciones públicas. Sobre esto, si bien los informes de rendición de cuentas son sometidos a observaciones por parte de los órganos de control públicos y a deliberaciones populares dirigidas por las mismas entidades, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos en general -de manera independiente- pueden corroborar la información de estos documentos para la identificación de posibles irregularidades o casos de corrupción y, consecuentemente, hacerlos públicos.

Por otro lado, con referencia a la periodicidad de los informes de rendición de cuentas, la norma establece que debido a que este mecanismo se fundamenta en el principio de continuidad, los sujetos obligados deben presentar el informe referido al menos una vez por año. No obstante, cabe recalcar que cuando la ciudadanía requiere de información relacionada al actuar de los funcionarios o autoridades públicas, esta se puede solicitar a través de formularios u oficios de acceso a la información pública.

Es así que, la rendición de cuentas puede concebirse como un proceso que permite que los ciudadanos accedan a información sobre el sector público, sin embargo, este no es el único mecanismo al que pueden recurrir cuando se trata de fiscalizar los actos de poder. El acceso a información sobre los actos de gobierno es un derecho constitucional que los ciudadanos pueden ejercer de manera individual o colectiva; la norma establece que no habrá negativas a la entrega de información salvo ciertos casos excepcionales contemplados en la misma legislación.⁷

⁶

⁷ Artículo 18 numeral 2, Constitución de la República del Ecuador: https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf

IV. ¿QUÉ ACTORES DEBEN RENDIR CUENTAS?

Si bien todos los actos de los funcionarios públicos están sometidos a control popular, no todos los trabajadores del Estado deben presentar un informe de rendición de cuentas de los actos u omisiones y de los resultados de sus labores cotidianas. Para estos casos, el sistema ecuatoriano faculta el acceso a información pública a través de solicitudes de acceso particulares que pueden presentarse de forma física en las ventanillas de atención ciudadana, o virtual mediante el sistema de gestión documental Quipux y los buzones de transparencia institucionales.

Dicho aquello, los sujetos que deben presentar un informe de rendición de cuentas, según la legislación nacional, son:

- Autoridades del Estado electas como el Presidente, Vicepresidente o asambleístas.
- Representantes de las instituciones y entidades públicas como Ministros o Secretarios.
- Representantes legales de las Empresas Públicas.
- Representantes de las empresas privadas que manejan fondos públicos o realizan actividades de interés público.
- Medios de comunicación social a través de sus representantes legales.⁸

En este sentido, los sujetos obligados a la presentación de este documento son los representantes o autoridades de las entidades públicas o privadas que utilizan recursos estatales. La información que los actores antes descritos presentan en este documento es diferente a la presentada por las entidades de manera general; puesto que es de interés público conocer cómo estas personas han representado a las instituciones o han realizado las actividades que les encomendaron debido a su cargo.

Por otro lado, la norma también establece que las instituciones, como entidades autónomas, deben presentar un informe de rendición de cuentas que, en tal caso, debe remitirse a las actividades realizadas y los resultados obtenidos dentro de su área de experticia sin considerar el

⁸ Guía de Rendición de Cuentas para Instituciones y Entidades de la Función Ejecutiva: <http://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2017/02/2.-GUIA-DE-RENDICION-DE-CUENTAS-PARA-EL-EJECUTIVO.pdf>

cumplimiento o no de las obligaciones puntuales de cada uno de los actores que las conforman. En este sentido, las entidades que deben presentar este documento son:

- Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social. En otras palabras, casi todas las instituciones públicas del gobierno central como Ministerios o Secretarías.
- Las instituciones o entidades que integran el régimen autónomo descentralizado. Es decir, todas las dependencias creadas por los Municipios, los Consejos Provinciales, las juntas parroquiales o los Consejos Regionales.
- Los organismos creados por la Constitución y la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicio público o para desarrollar actividades económicas del Estado.
- Las personas jurídicas creadas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados para la prestación de servicios públicos. Es decir, las empresas creadas por los GADS para administrar los servicios de recolección de basura, de cuidado de medio ambiente, de electricidad, agua y demás.⁹

Los actores presentados anteriormente, se encuentran legalmente obligados a la presentación de una rendición de cuentas continua al menos de carácter anual. Es necesario traer a colación el hecho de que aun cuando el director o representante de alguna de las instituciones antes descritas presente el informe de rendición de cuentas, esto no exime que las instituciones como entidades autónomas informen a la ciudadanía sobre su gestión.

V. ¿QUÉ OBLIGACIONES TIENEN LOS ACTORES OBLIGADOS A RENDIR CUENTAS?

Como se ha visto anteriormente, la rendición de cuentas es un proceso delimitado por ciertos parámetros establecidos en la ley y reglamentos creados por las instancias rectoras. En general, se puede asegurar que el objetivo central de estos requisitos es garantizar que el proceso de

⁹ Guía de Rendición de Cuentas para Instituciones y Entidades de la Función Ejecutiva: <http://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2017/02/2.-GUIA-DE-RENDICION-DE-CUENTAS-PARA-EL-EJECUTIVO.pdf>

rendición como tal, se efectúe de forma adecuada, brindando la información necesaria para la correcta fiscalización de lo público como una medida de alcance a la transparencia.

A continuación, se enumera cada uno de los requisitos que la ley ha determinado como de obligatoria inclusión en el informe de rendición de cuentas de cada actor obligado. En esta ocasión se enumera expresamente los parámetros que debe cumplir el documento según el reglamento de rendición de cuentas del CPCCS:

- Planes operativos anuales.
- Presupuesto aprobado y ejecutado.
- Obras y servicios contratados.
- Bienes adquiridos o enajenados.
- Compromisos asumidos con la comunidad.
- Cumplimiento de recomendaciones o pronunciamientos emitidos por las instituciones de la Función de Transparencia o la Procuraduría General del Estado.
- En el caso de las empresas públicas y de las personas jurídicas de derecho privado que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público deberán presentar balances anuales y nieles de cumplimiento de obligaciones laborales, tributarias y cumplimiento de objetivos.
- Manejo de quejas y denuncias ciudadanas con detalle de la verificación y resolución de aquellas.
- Otros requerimientos que surjan tras la fase de evaluación ciudadana o que sean de interés colectivo.¹⁰

Como se mencionó previamente, cada informe presentado debe cumplir con los parámetros antes descritos, incluyendo datos veraces y evitando todo tipo de error. Ante un incumplimiento en la presentación o ante una entrega posterior a los plazos establecidos, la institución rectora -CPCCS- considerará que dicha falta constituye incumplimiento de funciones.

¹⁰ Artículo 9, Reglamento de rendición de cuentas: <https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2018/12/e207.pdf>

VI. ¿PORQUE ES IMPORTANTE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN?

Este es un proceso que permite que los ciudadanos conozcan cierta información en manos de las instituciones públicas cuyo acceso en muchas ocasiones es limitado. Con todos los datos puestos a disposición de la ciudadanía, se facilita el trabajo de fiscalización de los actos de poder realizado por privados, a la par que se previene que las autoridades actúen con discrecionalidad en sus labores diarias.

Es necesario recordar que mientras existan más controles al ejercicio del poder es más fácil prevenir el surgimiento de la corrupción o, en caso de haber surgido con anterioridad, permite identificar los actos de corrupción y a sus responsables, al igual que crear mecanismos de prevención.

Para entender como el proceso de rendición de cuentas ecuatoriano fomenta el alcance de la transparencia nacional, a continuación, se analizará la importancia de seis de los nueve parámetros contemplados en el documento analizado.

El reglamento de rendición de cuentas establece que los documentos deben contener información respecto a los planes operativos anuales, estos últimos son herramientas que plasman los programas institucionales y las acciones que se tomarán para alcanzarlos. Conocer el contenido de estos mecanismos permite saber si las autoridades o entidades públicas están cumpliendo con sus obligaciones y, sobre todo, han obtenido resultados en favor de la población.

Si bien este factor *per se* no tiene un carácter anticorrupción, permite a la sociedad mantenerse informada sobre las obligaciones de los actores públicos. Esto ayuda a que la ciudadanía delibere sobre la verdadera utilidad de los programas ideados y en todo caso, exigir modificaciones que respondan a sus intereses. Este ejercicio limita la discrecionalidad en la toma de decisiones y por ende en el manejo de la administración. Otros aspectos que deben incluirse en este documento son: 1) El presupuesto aprobado y ejecutado de la institución; 2) La contratación de obras o servicios; y, 3) La adquisición y enajenación de bienes. Debido a la naturaleza de estos factores, las autoridades no deben reportar esta información.

El hecho de que estos tres aspectos se incluyan en los informes de rendición de cuentas, evita el mal manejo de los fondos públicos, garantizando que tanto obras como bienes se utilicen en beneficio general de los ecuatorianos. Además de esto, los detalles sobre estos puntos permiten que los organismos de control identifiquen de manera precisa posibles actos de corrupción como el peculado, que implica el abuso, apropiación, distracción o disposición arbitraria de posesiones del Estado, entre estos sus fondos.¹¹

El último aspecto contemplado en estos documentos es información relacionada al manejo de quejas y denuncias ciudadanas, incluyendo un detalle de su verificación y resolución. Este aspecto es de interés para la lucha contra la corrupción debido a que cuando las denuncias tienen que ver con actos contrarios a la transparencia institucional, estas deben ser debidamente tratadas para evitar la impunidad o su repetición en una misma entidad o en todo el sistema.

En este punto, es necesario manifestar que el seguimiento a estos casos puede darse de diferentes maneras, tanto desde los organismos de control creados por la Constitución y la ley, así como de parte de la ciudadanía u organizaciones independientes.

Como se mencionó anteriormente, es trascendental que la ciudadanía tenga una participación central en la fiscalización de los actos de poder más allá del realizado por las entidades de fiscalización establecidas bajo la ley. Mientras mayor seguimiento a las denuncias de corrupción exista -independientemente del sector de donde provenga- aumentan las probabilidades de que se tomen cartas en el asunto y se creen planes de prevención a un posible nuevo surgimiento.

Finalmente, existe un parámetro adicional que deben cumplir las empresas públicas y las personas jurídicas de derecho privado que prestan servicios públicos, emplean recursos públicos o realizan actividades de interés general. En particular, tienen la obligación de presentar información relacionada al cumplimiento de sus obligaciones laborales, tributarias y el cumplimiento de sus objetivos.

Dado que muchas de estas entidades manejan sectores estratégicos u otros sectores donde, actos de corrupción como el soborno pueden ser comunes para la obtención de beneficios a

¹¹ Artículo 278, Código Orgánico Integral Penal: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/ECU/INT_CEDAW_ARL_ECU_18950_S.pdf

particulares, deben existir controles aún más rigurosos a las actividades que realizan y el manejo de los recursos que les fueron otorgados. El hecho de que estas entidades tengan el objetivo central de generar un lucro para el Estado, significa que los ciudadanos tienen el derecho a conocer sobre la forma en que se generan estos beneficios y la forma en que se emplean o distribuyen.

En términos generales, el Estado ha creado varios mecanismos para fomentar la transparencia en los sectores privado y público, una de estas es la rendición de cuentas. Este proceso persigue informar a los ciudadanos sobre las acciones y resultados de la gestión pública, para lo cual, la información proporcionada debe cumplir con parámetros que garanticen que la sociedad esté informada sobre los actos gubernamentales y pueda ejercer un papel protagónico en la fiscalización de estas acciones.

Todos los ciudadanos tienen el derecho a recibir información sobre las gestiones públicas, más aún cuando de ello depende la transparencia del sistema. No puede haber una lucha contra la corrupción efectiva cuando los actos de gobierno son reservados o confidenciales, relegando a la población de su derecho a ejercer un papel protagónico en la gestión de lo público, muchas veces a través de la prohibición de fiscalizar de los actos de poder.