DECLARACIONES PATRIMONIALES

UN ANÁLISIS DESDE EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

DERECHOS Y JUSTICIA
OBSERVATORIO

PADF
PAN AMERICAN DEVELOPMENT FOUNDATION

Declaraciones Patrimoniales:
un análisis desde el acceso a la información pública.

José Andrés Murgueytio

Antecedentes:

El 1 de enero de 2017, entró en vigor un nuevo procedimiento para que los funcionarios públicos presenten sus respectivas declaraciones patrimoniales a la Contraloría General del Estado. El cambio se ideo como una medida para garantizar que los ciudadanos tengan libre acceso a la información de los funcionarios públicos y puedan ejercer su derecho de acceso a la información y a la fiscalización sobre los gastos del erario público.[1]

Para lograr esta cometida, la norma dispuso que las declaraciones juradas se ultimen en un formulario electrónico y gratuito donde los funcionarios deben declarar sus activos y pasivos, sin necesidad de acudir a un notario. Además, contiene una autorización para levantar el sigilo de las cuentas bancarias que el declarante posea.

Hasta antes de la vigencia de la norma que regula este proceso, las declaraciones patrimoniales juradas de los servidores públicos debían ser elevadas a escritura pública por un notario y presentarse a la autoridad competente.[2] Hay que recordar que la elaboración de este instrumento notarial no era gratuita y cada funcionario debía costearla.

Marco legal:

La Constitución de la República en su artículo 231 establece que las y los servidores públicos, sin excepción alguna, deben presentar una declaración patrimonial jurada de pasivos y activos, a la Contraloría General del Estado, para poder posesionarse o ejercer un cargo público. Además, el mismo cuerpo legal determina que la presentación de este documento debe ser al inicio y término de las funciones de cada servidor o de acuerdo con la periodicidad que la misma ley determine.[3]

---

[1] Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, Ley para la Presentación y Control de las Declaraciones Patrimoniales Juradas.
[2] Artículo 3, Ley que Regula las Declaraciones Patrimoniales Juramentadas, 2003.
[3] Artículo 231, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

Si bien la norma define claramente quienes están obligados a presentar la declaraciones patrimoniales juradas, ha existido confusión respecto a los sujetos comprendidos dentro de la categoría de 'servidores públicos' puesto que, hasta antes de la entra en vigor de la Constitución de 2008, existían diferencias entre funcionarios, dignatarios o servidores públicos.[4] En este sentido, la Constitución de Montecristi define como servidores públicos a *"todas aquellas personas que en cualquier forma o título, trabajen, presten servicios, ejerzan un cargo, función o dignidad del sector público"*. [5]

Cabe recalcar que la presentación de una declaración jurada de bienes no ha sido una figura ajena a la legislación ecuatoriana puesto que, la misma Constitución Política de 1998 en su artículo 122, determinaba que quienes comprendían al sector público debían presentar un documento de esta índole al iniciar y terminar sus funciones.[6] La única particularidad de este artículo era la forma en que se enumeraba con detalle a los actores obligados por la ley al cumplimiento de esta obligación; es decir, a los funcionarios de libre nombramiento y remoción, los designados para periodo fijo, los que manejan recursos o bienes públicos o los ciudadanos elegidos por votación popular y a los miembros de las fuerza pública.

Análisis de caso:

La presentación de declaraciones patrimoniales juradas es una obligación emanada del numeral 4 del artículo 3 de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC). El Ecuador ratificó este tratado internacional el 26 de mayo de 1997[7], obligándose a modificar su legislación interna para dar cumplimiento con los preceptos de este documento.

El artículo referido recomienda a los Estados parte *"considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer: **4. Sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de***

[4] Marcelo Farfán Intriago, "Servidor público".
[5] Artículo 229, Constitución de la República del Ecuador, 2008.
[6] Artículo 122, Constitución Política de la República del Ecuador, 1998.
[7] Organización de Estados Americanos, Estado de Firmas y Ratificaciones: Convención Interamericana Contra la Corrupción.

las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda."[8]

Más allá del ámbito normativo, el Mecanismo de Seguimiento a la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (MESISIC) ha estimado que los sistemas para la declaración de ingresos, activos y pasivos son herramientas de importancia incalculable para el alcance de una cultura de transparencia e integridad en el sector público. Todo esto, en tanto ayudan a la prevención de conflictos de intereses así como para la detección e investigación de los delitos relacionados con la corrupción pública, aún más el tipo penal del enriquecimiento ilícito.[9]

Además de aquello, el MESISC ha categorizado a estas herramientas como esenciales para la fundamentación de medidas de incautación y decomiso de bienes por casos de corrupción, tanto a nivel doméstico como en el exterior, dentro del marco de la asistencia jurídica recíproca contemplada en el artículo 14 de la Convención.[10] Finalmente, este comité ha manifestado que los sistemas para las declaraciones juradas de funcionarios públicos son importantes porque permiten que los sujetos obligados a su presentación tengan en cuenta su obligación a rendir cuentas y el deber de mantener la probidad administrativa y la transparencia en los actos de gobierno en los que participan.[11]

Por otro lado, el Mecanismos de Seguimiento a la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, ha establecido su posición respecto al abandono del registro manual de las declaraciones patrimoniales juradas y ha asegurado que, en caso de implementarse un sistema automatizado en reemplazo de uno manual, este deber poseer las siguientes características:

- Debe resolver problemas de almacenamiento de información con costos más bajos.
- Debe impedir el envío de formularios incompletos o ilegibles.

[8] Artículo 3 numeral 4, Convención Interamericana Contra la Corrupción, 1997.
[9] Mecanismo de Seguimiento a la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (MESISIC). Documento explicativo del proyecto de ley modelo sobre declaración de intereses, ingresos, activos y pasivos de quienes desempeñan funciones públicas.
[10] Ibidem.
[11] Ibidem.

- Debe procesar en tiempo real la información proporcionada por los funcionarios públicos.
- Los formularios empleados deben ser diseñados para permitir su publicación inmediata después de que el sujeto obligado lo envió.
- Debe permitir entender las variaciones en el patrimonio del individuo obligado a declarar a través de la comparación sucesiva de varias declaraciones patrimoniales juradas.
- Debe evitar que las modalidades de análisis, archivo, seguridad o conservación garanticen la autenticidad de las declaraciones patrimoniales juradas.[12]

En general, se puede asegurar que los sistemas automatizados para las declaraciones patrimoniales juradas de los funcionarios públicos deben cumplir con ciertos parámetros, internacionalmente reconocidos, para garantizar su eficiencia en el mediano y largo plazo. Con base a aquello, es menester considerar que el mero abandono de los sistemas manuales no elimina *per se* la corrupción del sistema; sino más bien, puede generar otro tipo de falencias como resultado del avance en las dinámicas bajo las cuales se cometen los actos de corrupción y la vulnerabilidad del mecanismo informático utilizado.

En el caso ecuatoriano y según se mencionó anteriormente, el nuevo sistema de recepción de declaraciones patrimoniales juradas de la Contraloría General del Estado comenzó a operar a partir del 1 de enero de 2017; tiempo posterior a la emisión del informe final de la quinta ronda del MESISIC respecto al Ecuador. Por tal motivo, no existe información concreta sobre las posiciones del comité respecto a esta nueva modalidad de presentación de declaraciones adoptada por el gobierno ecuatoriano.

Sin embargo, para analizar la vulnerabilidad de este sistema respecto a la corrupción, es posible remitirse a la ley modelo para la presentación de las declaraciones patrimoniales juradas y al análisis comparativo de la legislación regulatoria a los sistemas para la declaración de ingresos, pasivos y activos de funcionarios públicos; ambos elaborados por el MESISIC. De esta manera, las evidencias respecto al mecanismo gubernamental son las que se analizan a continuación.

[12] Mecanismo de Seguimiento a la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (MESISIC). Documento explicativo del proyecto de ley modelo sobre declaración de intereses, ingresos, activos y pasivos de quienes desempeñan funciones públicas.

En primer lugar, cabe mencionar que si bien el sistema de declaraciones ecuatoriano exige un detalle claro de los bienes, ingresos, activos o pasivos de conyugues, convivientes o menores de edad bajo la tutela del sujeto obligado a declarar, el artículo 9 de la Ley para la Presentación y Control de las Declaraciones Patrimoniales Juradas, en adelante LPCDPJ,[13] excluye a otros individuos dependientes del declarante financieramente. La incorporación de los datos económicos de estos sujetos, dentro de las declaraciones patrimoniales, puede ser de utilidad para la identificación o procesamiento de casos de conflictos de intereses o de enriquecimiento ilícito que, a causa del testaferrismo, pudieron ser encubiertos de las autoridades pertinentes.

En este sentido, dentro del análisis comparativo que el MESISC ha hecho a la legislación sobre la materia, se puede identificar una recomendación respecto a la inclusión de información sobre los dependientes del individuo obligado en los siguientes aspectos:

- Ingresos.
- Activos.
- Pasivos.
- Inversiones.
- Créditos.

A todo esto, es de utilidad recalcar que el formulario virtual utilizado por la Contraloría General del Estado sí contempla la inclusión de toda esta información financiera, con la única singularidad de que, como se estableció previamente, excluye información sobre individuos cuya intermediación puede facilitar el cometimiento de actos de corrupción.

Como segundo punto, la LPCDPJ carece de todo tipo de regulaciones sobre el empleo de las declaraciones patrimoniales por parte de los privados que acceden a estos documentos. Dado este hecho, el riesgo de surgimiento de delitos, entre estos la extorsión, puede aumentar aún más cuando el acceso a este sistema carece de controles previos, fundamentados en el apoyo al ejercicio del derecho de libre acceso a la información pública de parte de los ciudadanos.

[13] Artículo 9, Ley para la Presentación y Control de las Declaraciones Patrimoniales Juradas, 2016.

Respecto a este particular, el MESISIC, a través de su Ley Modelo para el Control de las Declaraciones Juramentadas, prohíbe el uso de estos documentos con los siguientes fines:

- Cualquier propósito ilícito.
- Cualquier propósito comercial con excepción de los medios de comunicación.
- Con el afán de especificar la clasificación crediticia de una persona.
- Para solicitar dinero con fines políticos u otros beneficios de manera directa o indirecta.[14]

En términos generales, el Comité no ha emitido recomendaciones en torno a medidas específicas para el control del buen uso de las declaraciones patrimoniales de los funcionarios por parte de privados y, claro está, de la protección de la información que estos están entregando; esto incluso podría permitirnos cuestionar la necesidad o no de esta protección. En todo caso, el control podría realizarse por dos medidas: la tipificación y sanción del mal manejo de estos documentos o creando controles previos al acceso de esta información.

Como tercer punto, es importante indicar que el sistema de recepción de declaraciones patrimoniales juradas no permite una comparación en tiempo real de las variaciones patrimoniales de los funcionarios, que sea de acceso libre a la ciudadanía. Si bien se entiende que todo sistema de esta naturaleza debe tender a la protección de la información personal de los declarantes, al tratarse de un asunto de interés público debería ser fácilmente asequible por toda la población, y permanentemente actualizado. Con ello, se aseguraría el derecho de acceso a la información pública, la potestad ciudadana de fiscalización al poder estatal y se transparentaría la gestión de los funcionarios estatales.

Cabe mencionar que la importancia del control ciudadano a los actos públicos se ha plasmado en la misma Constitución de la República en su artículo 204, donde se establece que *"el pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación"*.[15] De la misma forma, la Convención Interamericana Contra

[14] Artículo 24, Ley modelo sobre Declaración de Intereses, ingresos, Activos y Pasivos de Quienes Desempeñan Funciones Públicas, 2013.
[15] Artículo 204, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

la Corrupción[16] en su artículo 14 inciso 2 establece que los Estados deberán prestar especial atención a las formas y mecanismos de participación ciudadana en la lucha contra la corrupción para el intercambio de experiencias respecto a la prevención, detección, investigación y sanción de los actos de corrupción.

En este sentido, se debe reconocer que ante la escasa participación ciudadana en la observancia de las variaciones patrimoniales de los funcionarios públicos declarantes, el riesgo de impunidad de los sujetos obligados que sí hayan cometido un ilícito será elevado.

Como observación final, a pesar de que el informe implementado maneja términos claros respecto a cada parámetro que deben completar los sujetos obligados, aún existe cierto grado de desconocimiento respecto al tipo de información y la forma adecuada en que esta debe incorporarse en el documento. Aun cuando la Contraloría ha implementado un instructivo para la ultimación correcta de este documento[17], es necesario que los servidores públicos reciban capacitaciones continuas sobre la manera adecuada en que debe llenarse este documento independientemente del tiempo que lleven en el sector público ya que esto nos podrá asegurar la veracidad de la información que es proporcionada por los servidores.

En este punto, es menester resaltar la importancia que las declaraciones patrimoniales juradas, al ser documentos que permiten la identificación certera de casos de enriquecimiento ilícito u otros delitos en la administración pública. Cuando estos documentos son completados de manera errónea pueden generar falsos positivos que obligan a que la instancia responsable del control de estos documentos disponga de mayores recursos en las investigaciones de estos. Si bien este factor no genera *per se* corrupción, sí constituye una traba a la correcta administración pública cuyos recursos empleados en la indagación de estos casos pudieran emplearse en otras actividades como la mejora del sistema de recepción y procesamiento de las declaraciones patrimoniales de los funcionarios o en la investigación eficiente de otros posibles casos de corrupción.

[16] Artículo 14 numeral 2, Convención Interamericana Contra la Corrupción, 1997.
[17] Contraloría General del Estado; Instructivo para llenar el formulario electrónico de la declaración patrimonial jurada, 2017.

En definitiva, el nuevo sistema para la recepción y procesamiento de las declaraciones patrimoniales juradas de los funcionarios públicos, implementado por Contraloría, significa un gran avance en la lucha contra la corrupción nacional. Solo el paso de una declaración y registro físico a uno electrónico y gratuito permite garantizar el cumplimiento de pautas en cuanto acceso, agilidad, transparencia, entre otros parámetros que el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra Corrupción ha plasmado en diferentes documentos de su autoría.

No obstante, el sistema empleado por el gobierno ecuatoriano posee aún ciertas falencias que, a pesar de ser mínimas, pueden fomentar el surgimiento de la corrupción o limitar el pleno ejercicio del control de las actividades o manejo de recursos públicos.

El Observatorio de Derechos y Justicia insta al gobierno ecuatoriano, el cual puede a través de sus diferentes instituciones, a tomar acciones prontas para que, los nudos críticos presentados en el este documento u otros presentes en el sistema puedan solucionarse con prontitud, en ánimo de la protección y garantía de los recursos públicos. Así mismo, cree que las organizaciones de la sociedad civil cumplen un papel fundamental en la observancia de los actos públicos y su respectiva fiscalización, por este motivo, continuará con la elaboración de diversos documentos que favorezcan la visibilización de ciertos problemas de transparencia en el sistema.

Bibliografía:

CEPAL. (2017). Ley para la Presentación y Control de las Declaraciones Patrimoniales Juradas de Ecuador. Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe. Recuperado de https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/marcos-regulatorios/ley-para-la-presentacion-y-control-de-las-declaraciones-patrimoniales-juradas

Código Orgánico Integral Penal. (10 de febrero de 2014). Registro Oficial Suplemento, No. 180. Recuperado de https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/ECU/INT_CEDAW_ARL_ECU_18950_S.pdf

Contraloría General del Estado. (2017). Declaración patrimonial de bienes de servicios públicos ahora es en línea, pública y gratuita. CGE: Boletín de prensa No. 001. Recuperado de https://www.contraloria.gob.ec/CentralMedios/BoletinesPrensa/13621

Contraloría General del Estado. (2017). Instructivo para llenar el formulario electrónico de la declaración patrimonial jurada. CGE. Recuperado de https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=24&tipo=for

Constitución de la República del Ecuador. (20 de octubre de 2008). Decreto Legislativo No. 0, Registro Oficial No. 449. Recuperado de https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf

Constitución Política de la República del Ecuador. (11 de agosto de 1998). Decreto Legislativo, No. 1. Recuperada de https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/ec/ec016es.pdf

Convención Interamericana Contra la Corrupción, 29 de marzo de 1996, B-58, SAJ (entrada en vigor: 06 de marzo de 1997). Recuperado de http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion_firmas.asp

Farfán, M. (18 de febrero de 2009). Servidor público. El Diario. Recuperado de http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/109268-servidor-publico/

Ley para la Presentación y Control de las Declaraciones Patrimoniales Juradas. (08 de abril de 2016). Registro Oficial Suplemento, No. 729. Recuperado de https://www.contraloria.gob.ec/documentos/ley_presentacion_y_control_de_dpj.pdf

Ley que Regula las Declaraciones Patrimoniales Juramentadas. (16 de mayo de 2003). Registro Oficial, No. 83. Recuperado de https://www.contraloria.gob.ec/documentos/normatividad/LeyDecJur.pdf

Organización de Estados Americanos. (2020). Convención Interamericana Contra la Corrupción (B-58): Estado de Firmas y Ratificaciones. Washington, D.C.: Secretaría de Asuntos Jurídicos. Recuperado de http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion_firmas.asp

Organización de Estados Americanos. (s.f.). Estudio comparativo de la legislación de los países del MESISIC. MESISIC. Recuperado de http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/ley_anex3.pdf

Organización de Estados Americanos. (s.f.). Documento explicativo del proyecto de ley modelo sobre declaración de intereses, ingresos, activos y pasivos de quienes desempeñan funciones pública. MESISIC. Recuperado de http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/ley_explicativo.pdf

Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción. (2013). Ley modelo sobre declaración de intereses, ingresos, activos y pasivos de quienes desempeñen funciones públicas. Washington, D.C.: MESISIC. Recuperado de http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/ley_modelo_declaracion.pdf