

REPÚBLICA DEL ECUADOR

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

TESIS

**PRINCIPIOS DOCTRINARIOS Y FILOSÓFICOS DE LA
REVOCATORIA DEL MANDATO. NECESIDAD DE LA
INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE
LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS**

**Tesis presentada como requisito para optar al Título de Máster en Seguridad y
Desarrollo con Mención en Gestión Pública y Gerencia Empresarial**

**Autor: Dr. Ramiro Lovato Freire
Asesor: Dr. Enrique Gómez Santillán**

Quito, abril del 2000

ÍNDICE

CONTENIDO	PÁGINAS
CAPÍTULO I	
CONCEPTOS Y PRINCIPIOS DOCTRINARIOS Y FILOSÓFICOS	
El Mandato	5
Antecedentes Históricos	9
Naturaleza Jurídica del Mandato	13
Bases legales y constitucionales vigentes	17
La Consulta Popular	19
CAPÍTULO II	
LA REVOCATORIA DEL MANDATO	
Definición y análisis político jurídico de la Revocatoria del Mandato	28
Otras formas de terminación del Mandato Popular	47
Declaratoria popular de la Revocatoria del Mandato al ex Presidente Ab. Bucaram Ortiz	56
CAPÍTULO III	
LA RENDICIÓN DE CUENTAS	
Necesidad de la Institucionalización de la Rendición de Cuentas	71
Disposiciones constitucionales vigentes relativas a la Rendición de Cuentas	84
Entidades vinculadas con la Rendición de Cuentas	94
Necesidad de la institucionalización de la Rendición de Cuentas	110
CAPÍTULO IV	
LEGISLACIÓN COMPARADA	
La Revocatoria del Mandato y la Rendición de Cuentas en la Legislación Comprada	121

CAPÍTULO V	
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	146
BIBLIOGRAFÍA	153

INTRODUCCION

En momentos en que el Estado ecuatoriano atraviesa por una profunda crisis política, económica y social, amenazada su integridad nacional por una corriente de intereses regionalistas de proclamación de autonomías provinciales, surge la necesidad de proponer alternativas que permitan alcanzar un espectro político libre de demagogia, que dentro del sistema democrático en que se desenvuelve, no sea propicio el terreno para ofrecimientos políticos o mejor dicho politiqueros que abusen de la ingenuidad del pueblo ecuatoriano, verdadero soberano que entrega el poder a quienes tienen los medios económicos para terciar en los procesos electorales y una vez entronizados en los cargos para los que han sido elegidos, en la gran mayoría de los casos, olvidarse de sus representados y lo que es peor, no cumplir sus ofrecimientos de campaña electoral, burlándose de quienes confiaron con su voto la ejecución de las acciones y programas que el país necesita.

Para algunos sectores de la clase política no será de agrado la adopción de medidas que de alguna manera vigilen el cumplimiento de sus funciones, tal es el caso de la obligatoriedad de presentar el plan de trabajo para inscribir las candidaturas, sin embargo hay que poner freno al engaño, a la corrupción que transita libremente por los territorios de la Republica.

Por ello es que la figura de la Revocatoria del Mandato ha sido constitucionalizada para dejar sin efecto el encargo que se ha realizado a quienes han sido elegidos y no han cumplido eficazmente con este encargo.

Aunque ya existen disposiciones que establecen la obligatoriedad de presentar informes, balances o documentos que sean soporte de las

funciones y actividades desempeñadas surge también la necesidad de implementar la Rendición Social de Cuentas como mecanismo que regule, vigile y verifique el derecho de los electores y la ciudadanía en general de conocer y exigir una efectiva gestión, mediante los resultados y rectos procedimientos seguidos para el cumplimiento de lo ofrecido por los depositarios de la confianza del pueblo, y por quienes tienen a su cargo el desarrollo de actividades que deben ofrecer cuentas a la sociedad.

La experiencia vivida por la sociedad ecuatoriana en Febrero de 1997 ha determinado la introducción en la Constitución Política de la República, elaborada por la Asamblea Nacional Constituyente, de la institución jurídico-política de la Revocatoria del Mandato, la que sin duda, representa un mecanismo que dentro del devenir del sistema democrático le permite al pueblo en ejercicio de su soberanía, que, así como delegó el ejercicio del poder, también revoque ese mandato cuando no se hayan cumplido los objetivos que motivaron la elección de sus representantes. Por esta razón resulta lógico y necesario su estudio en relación con la institución jurídica de la Rendición de Cuentas por parte de los funcionarios públicos que en ejercicio de la representación que ostentan están obligados a cumplir las funciones para las que han sido elegidos, sin embargo eso no es todo, pues este cumplimiento debe procurar ser efectivo, eficaz y oportuno. De allí la necesidad de normar la rendición de cuentas como instrumento regulador y controlador de un cabal ejercicio de la representación ostentada y con la finalidad de intentar brindar un positivo aporte al país, visualizando un derrotero de progreso, desarrollo y seguridad que enrumben a la Patria y la proyecten con optimismo al siglo XXI, sacándola de la actual situación de profunda crisis social, económica y política en la que esta sumida

En virtud de que la temática es de carácter político constitucional y que como referente obligado de su introducción en el ordenamiento jurídico

del Ecuador lo constituyen las Jornadas de Febrero de 1997 que expulsaron del poder al Presidente de entonces Abogado Abdalá Bucaram, la tesis buscará apoyar su elaboración y desarrollo en el análisis y estudio de la institución jurídica de la Revocatoria, confrontándola con figuras de objetivos parecidos como la de la Destitución, recogida en la actual Constitución Política de la República, y la interrelación con una necesaria institucionalización de la Rendición de Cuentas de los funcionarios públicos que impida por una parte, la proliferación de ofrecimientos de políticos inescrupulosos, y por otra la ineficiencia e incapacidad en el desempeño de los cargos públicos, de esa manera se evitaría el incumplimiento de los ofrecimientos de campaña y la falta de capacidad para el desempeño de estos cargos.

El Ecuador debe ser un país que valore las diferencias que nos caracterizan, en el marco de un pensamiento de unidad nacional que se enriquezca y enorgullezca de dichas diferencias; un país que construya su propia identidad, sin olvidar necesidades de interrelación externas que el mundo globalizado exige.

Requerimos un país en el cual los aspectos económico productivos se orienten hacia un desarrollo humano sustentable, así como un proceso de ampliación de las opciones de las personas y la potenciación de sus capacidades individuales y colectivas para construir auténticas democracias que aseguren el ejercicio de sus deberes y derechos ciudadanos. Además que redistribuya la riqueza y corrija las abismales distancias que históricamente se han registrado entre minorías concentradoras y mayorías excluidas de las condiciones básicas de vida.

Un país de tales características, que respete a las personas y sus diferencias, al ambiente privilegiado que tenemos, que valore lo nuestro, que construya institucionalidades trascendentes para asegurar a la

población el ejercicio de sus deberes y derechos ciudadanos. Es el país saludable que todos estamos obligados a construir y que mejorará la calidad de vida de actuales y futuras generaciones, dentro de un contexto de seguridad y desarrollo.

CAPITULO I

CONCEPTOS Y PRINCIPIOS DOCTRINARIOS Y FILOSOFICOS

1.- EL MANDATO.-

1.1.- DEFINICIONES.-

Para referirme a la problemática que será objeto de análisis y estudio durante el desarrollo del presente trabajo de investigación, considero pertinente y necesario partir de las conceptualizaciones y definiciones que nos ofrecen tanto la doctrina como la legislación vigente.

Según Guillermo Cabanellas, el Mandato tiene varias acepciones tales como: Orden, mandamiento, mandado, precepto, disposición, prescripción para proceder, encargo, comisión, representación, poder.¹

El Mandato, “ en su acepción política, es el encargo o cometido que, a través del sufragio, dan los electores al gobernante de naturaleza representativa y a los legisladores para que hagan algo o cumplan determinada instrucción desde el poder”² dice Rodrigo Borja.

Sin embargo sus principales significados jurídicos se encuentran en la esfera política y civil:

En el DERECHO POLÍTICO, es la representación o poder que a los diputados y concejales se confiere por el resultado de la votación; y que

¹ Diccionario Jurídico Elemental. Editorial Heliasta S.R.L. Página. 197.

² Enciclopedia de la Política. Dr. Rodrigo Borja, Pág. 608.

en el fondo les obliga a sostener la significación política con que sean elegidos o la de la campaña realizada como candidatos, si bien no cabe revocación o destitución, salvo en algunas democracias, como la norteamericana, donde existe el sistema del recall. También lo define como, el lapso constitucional del ejercicio de la Presidencia de la República.³

En el DERECHO CIVIL, el Mandato es un contrato consensual por el cual una de las partes, llamada mandante, confía su representación, el desempeño de un servicio o la gestión de un negocio, a otra persona, el mandatario, que acepta el encargo.⁴

1.2.- SUJETOS DEL MANDATO.-

De las definiciones antes expuestas se deduce que los sujetos del mandato o las partes intervinientes son las siguientes:

1.2.1.- El Mandante, es la persona que, en el contrato consensual de mandato, confiere a otra, llamada mandatario, su representación, verbalmente o por escrito, le encomienda una gestión en su nombre o le da poder para realizar un negocio en su nombre y por su cuenta.⁵ En el campo político es quien otorga el encargo, es decir la comunidad política.

1.2.2.- El Mandatario, es la persona que, en el contrato consensual de mandato, recibe por escrito, verbal o tácitamente, de otra, llamada mandante, la orden o encargo, que acepta, de representarla en uno o más

³ Diccionario de Derecho Usual. Tomo III. Décima edición. Buenos Aires. Pág. 619.

⁴ Diccionario de Derecho Usual. Tomo III. Décima edición. Buenos Aires. Pág. 619.

⁵ Diccionario Jurídico Elemental. Editorial Heliasta S.R.L. Pág. 197.

asuntos, o desempeñar uno o varios negocios.⁶ En el ámbito político es el Mandatario, como también se llama al gobernante, que es el que debe cumplirlo.

1.3.- CLASES DE MANDATO.-

Hay varias clases de mandato:

1.3.1.- El Mandato IMPERATIVO, que consiste en la determinación por los representados de lo que el representante debe hacer.

1.3.2.- El Mandato LIBRE, que atribuye al representante una amplia esfera de libertad para actuar de acuerdo con su propia voluntad en el ejercicio de sus funciones electivas.⁷

La doctrina ha enunciado otras clases de mandato que se citan a continuación:

1.3.3.- “MANDATO CIVIL: es el contrato ordinario de mandato, regido por la legislación civil, contrapuesto al mandato mercantil o comisión, y examinado en la voz principal, relativa a este tecnicismo, es decir el mandato.

1.3.4.- MANDATO CONJUNTO: Es el que impone a los mandatarios la obligación de actuar todos ellos en cada acto para la validez del mismo.

⁶ Diccionario Jurídico Elemental. Editorial Heliasta S.R.L. Pág. 197.

⁷ Borja Rodrigo. Enciclopedia de la Política. Pág. 608.

1.3.5.- MANDATO CRIMINAL: Es la orden más o menos imperativa, el influjo más o menos poderoso que decide a delinquir.

1.3.6.- MANDATO DE PAGO: Consiste en la orden o autorización dada por una persona que tiene fondos en poder de otro, para que éste entregue cierta cantidad a un tercero o al mismo librador. Conocido en el comercio como cheque, es un documento que permite al librador retirar en su provecho o en el de un tercero, todos o parte de los fondos que tiene disponibles en poder del librado.

1.3.7.- MANDATO ESCRITO: Es el que consta en documento público o privado. En documento público han de otorgarse: el poder para contraer matrimonio, el general para pleitos y los especiales que deban presentarse en juicio; el poder para administrar bienes y cualquier otro que tenga por objeto un acto redactado o que deba redactarse en escritura pública o haya de perjudicar a tercero.

El documento privado puede emplearse como instrumento contractual siempre que las partes lo deseen, y tiene eficacia probatoria incluso el nexa unilateral que una carta significa, convertida en sólido elemento de la relación en caso de mandato aceptado tácitamente y en concordancia con la comunicación epistolar”.⁸

1.4.- TERMINACION DEL MANDATO.-

El numeral tercero del artículo 2094 del Código Civil señala que el mandato termina por la revocación del mandante y a continuación se

⁸ Diccionario de Derecho Usual. Tomo III. Décima edición. Buenos Aires. Pág. 620.

establece que la revocación del mandato puede ser expresa o tácita. La tácita mediante el encargo del mismo negocio a distinta persona.⁹

2.- ANTECEDENTES HISTORICOS.-

Existen varias corrientes de pensamiento que afirman que el Mandato no fue conocido en la primera época del Derecho Romano, porque en ese tiempo no se presentaba la necesidad de valerse de un tercero para concluir un negocio que el interesado podía realizar por si mismo. Sin embargo con el desarrollo de las relaciones económicas y jurídicas que se hicieron más complejas por el natural crecimiento del grupo social y principalmente a causa del aumento territorial del Imperio, determinaron que la gestión de aquellos negocios no era posible realizarlos personalmente. Entonces, como a la fecha todavía no existían normas de derecho que autorizaran estas convenciones, se recurrió a personas de confianza que se comprometían bajo la fe de su palabra y en virtud de la amistad que las unía, a ejecutar fielmente el negocio y posteriormente rendir cuenta de su cometido una vez terminada la gestión.

Es decir que se configuraba un compromiso de honor que se manifestaba simbólicamente estrechándose las manos entre el comitente y el comisionista, quien lo hacia en señal de que por su honor respondía de la leal ejecución del negocio que le era confiado.

De este hecho se deriva el nombre del mandato, mediante las voces “manum dare”, “manu data”, que reflejan el testimonio de fidelidad que prometía el mandatario al mandante.

⁹ Código Civil. Corporación de Estudios y Publicaciones. Art. 2094

Posteriormente el concepto de Mandato evolucionó en dos aspectos importantes:

En primer lugar con respecto a la gratuidad, pues ya se concibió una remuneración para el mandatario, por lo menos, para ciertos mandatarios cuyos servicios se consideraban de naturaleza tan elevada que no eran susceptibles de avalúo pecuniario, de modo que la remuneración correspondía solo a un honor que se pretendía hacer al mandatario, de ahí surgió el concepto de “honorarios”, hasta hoy en vigencia. Luego después se admitió la estipulación del pago de una remuneración al mandatario, mediante una cláusula accidental introducida en el contrato, la que llegó a presumirse cuando no era agregada expresamente, pasando a convertirse en algo inherente a la naturaleza del contrato.

El segundo aspecto se refiere a la no representación, cuya evolución fue más profunda, en la medida en que al principio no se la concibió ni en el mandato ni en los demás contratos; pues los romanos eran ajenos al concepto mismo de la representación porque se oponían a él los principios del derecho quiritorio, que prohibían estipular por otro o a nombre de otro. La obligación aparece en Roma como un vínculo exclusivamente subjetivo: es una relación jurídica de persona a persona y no de patrimonio a patrimonio.

Empero las necesidades se imponen a las reglas jurídicas y las transforman de modo que puedan satisfacerse legítimamente; entonces lentamente se van admitiendo excepciones al principio no representativo hasta que desaparece definitivamente, y una vez aceptada la representación, se estipuló en el mandato con tal frecuencia que no se hizo necesaria una cláusula especial para entenderla incorporada, pasando a ser un elemento esencial de la naturaleza del contrato, característico de él, llegándose a confundir el mandato y la

representación, que aparecieron entonces como una sola institución, cargada de complejidad porque se convirtió en fuente de relaciones jurídicas entre las partes, es decir el mandante y el mandatario, y con respecto a terceros.

Pues bien, analizado el mandato de tipo civil en la historia, conviene pasar revista al origen que esta institución tuvo en la esfera política, y precisamente desde la perspectiva histórica, se afirma que antiguamente en la Francia anterior a la Revolución fue donde se concibió la teoría del mandato imperativo como vínculo jurídico entre los representantes de la nobleza, el clero y el Estado con sus respectivos estamentos sociales.

Después del cambio revolucionario hubo sectores que insistieron en la tesis de que los diputados franceses estaban sometidos al mandato imperativo de sus electores, sin embargo en las deliberaciones de la Asamblea surgían con frecuencia asuntos que estaban fuera de la previsión de los electores, tornándose evidentes las inconveniencias del mandato imperativo.

El diputado francés Emanuel Sieyés, fue un ardiente defensor del mandato Libre, que diera a los representantes la necesaria independencia. Tesis que se impuso y que se estableció en la Constitución francesa de 1791, que determinó que los representantes nombrados dentro de los departamentos no serán representantes de un departamento en particular, sino de la Nación entera, y no podrán ceder en modo alguno su mandato.

Es a partir de entonces que el principio de la libre representación ha formado parte del constitucionalismo francés hasta la actualidad. Esto justifica el hecho de que los diputados no representen a un departamento o distrito determinado ni a una fracción del cuerpo electoral, aunque

hayan sido elegidos por ellos, sino al pueblo en su conjunto, por lo que deben gozar de una amplia libertad de acción no coartada por mandato imperativo alguno.

Empero, este tipo de mandato libre no implica la ruptura de los vínculos que unen a los elegidos con los electores, ya que solo cambia la naturaleza de esa relación, pues los electores no les dan instrucciones concretas, como en el pasado, pero se reservan el derecho de fiscalizar permanentemente los actos de los elegidos.

Esta antiquísima institución emanada del Derecho Civil, como se anotó, fue la que sugirió por analogía, la teoría del mandato político, y como consecuencia de ella, el principio de la responsabilidad de los gobernantes, los cuales se convierten en mandatarios de la colectividad y ésta se convierte en la mandante de aquellos, vinculados entre sí por una relación de mandato formalizada mediante el acto electoral, de allí se concluía que el gobernante estaba obligado a rendir cuenta de sus actos ante la comunidad de la misma manera que el mandatario lo estaba de los suyos ante su mandante.

Según la vieja teoría del mandato, que hacía del gobernante un simple mandatario de los electores, él estaba obligado a ejecutar el mandato con todo cuidado y aplicación y a responder del eventual dolo o culpa en que incurriera, a ceñirse rigurosamente a los términos del mandato, y a dar cuenta de sus actos al mandante. Para esta teoría la responsabilidad gubernativa era la consecuencia necesaria de considerar a los gobernantes como meros mandatarios de los electores.

Pero la ciencia política moderna ha descartado, por ilusa e irreal, la condición del mandato imperativo en que pudiera estar colocado el gobernante en relación con sus electores. La teoría del mandato aparecía

cada vez más como una ficción carente de todo contenido real, pues resultaba muy forzado suponer que los electores, al momento de votar, conferían un mandato imperativo que circunscribiese las funciones del elegido.

Esta tesis tenía muy poco contenido de la realidad. El pensamiento político actual apunta a considerar que una vez elegido el gobernante tiene total autonomía para actuar de acuerdo con su conciencia y su leal saber y entender en el ejercicio del poder, sin menoscabo de su deber de rendir cuenta de sus actos ante el pueblo, bien en forma difusa a través de la opinión pública, o bien en forma concreta por medio de los órganos de fiscalización y control especialmente establecidos para este fin.¹⁰

3.- NATURALEZA JURÍDICA DEL MANDATO

3.1.- EL MANDATO EN EL DERECHO PRIVADO.-

Es importante diferenciar que la Institución del Mandato tiene cabida en varios ámbitos, y como hemos visto que históricamente tuvo varias connotaciones, es preciso encuadrar su análisis. Por tanto se debe indicar que el Mandato en el Derecho Privado, Derecho que consiste en el conjunto de normas que rigen los actos de los particulares cumplidos en su propio nombre, tiene un marco jurídico que según esta área del Derecho, lo recoge el Código Civil en vigencia, que manifiesta que Mandato “ es un contrato en que una persona confía la gestión de uno o mas negocios a otra, que se hace cargo de ellos por cuenta y riesgo de la primera. La persona que confiere el encargo se llama comitente o

¹⁰ Borja Rodrigo. Enciclopedia de la Política Pág. 609.

mandante, y la que lo acepta apoderado, procurador, y en general, mandatario.”¹¹

En el ámbito privado el mandatario se ceñirá rigurosamente a los términos del mandato, fuera de los casos en que las leyes le autoricen para obrar de otro modo.

3.2.- EL MANDATO EN EL DERECHO PUBLICO.-

El Derecho Público tiene una existencia completamente independiente, siendo éste “el conjunto de normas reguladoras del orden jurídico relativo al Estado en sí, en sus relaciones con los particulares y con otros Estados. El que regla los actos de las personas cuando se desenvuelven dentro del interés general que tiene por fin el Estado, en virtud de delegación directa o mediata del poder público.”¹² Es decir las relaciones entre una comunidad dotada de un poder de autoridad y personas en términos de igualdad o con personas subordinadas a ella misma, por tanto se colige que el poder del Estado no es ni debe ser ilimitado, ya que tiene como contrapeso la vigencia del Derecho, aquí radica la naturaleza del poder fundamentado en el Derecho.

El Derecho Público se divide en dos grandes disciplinas, el Derecho Internacional y el Derecho Político, entonces en consideración de la naturaleza política del tema, alrededor de lo que es el mandato, que es objeto de estudio, analizaremos el Derecho Político, que “es el que determina la naturaleza y organización fundamental del Estado, las relaciones de éste con los ciudadanos y los derechos y deberes de los

¹¹ Código Civil. Art. 2047. Corporación de Estudios y Publicaciones.

¹² Diccionario Jurídico Elemental. Editorial Heliasta S.R.L. Pág. 97.

mismos en la vida pública.”¹³, sin embargo, dentro del Derecho Político, que se refiere al conjunto de normas y principios relativos a la organización del Estado, a la competencia de sus órganos, al discernimiento o delimitación de los derechos y obligaciones de los miembros del Estado en relación con el mismo, se encuentra el Derecho Constitucional, el cual tratamos a continuación.

3.2.1.- EL MANDATO EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL.-

Históricamente el Derecho Constitucional surgió con la finalidad de organizar la vida política de una comunidad vinculada jurídicamente, en los tiempos pos absolutistas, con el advenimiento de nuevas formas de distribución del poder y de la separación de jurisdicción y competencias, de esta manera afirma Sánchez Viamonte citado por Rodrigo Borja, que el Derecho Constitucional implica “ el ordenamiento jurídico de una sociedad política mediante una constitución escrita, cuya supremacía significa la subordinación a sus disposiciones de todos los actos emanados de los poderes constituidos que forman el gobierno ordinario”¹⁴

Otro concepto emitido por Bielsa manifiesta que “el Derecho Constitucional puede definirse como la parte del Derecho Público que regla el sistema de gobierno, la formación de los poderes públicos, su estructura y atribuciones, y las declaraciones, derechos y garantías de los habitantes, como miembros de la sociedad referida al Estado y como miembros del cuerpo político”¹⁵

¹³ Diccionario Jurídico Elemental. Editorial Heliasta S.R.L. Pág. 97.

¹⁴ Borja, Rodrigo. Derecho Político y Constitucional, Pág.305.

¹⁵ Bielsa, Rafael. Derecho Constitucional, Pág.43.

La antiquísima institución del mandato en el Derecho Civil fue la que sin duda sugirió por analogía la teoría del mandato político, y como consecuencia de ella, el principio de la responsabilidad de los gobernantes, supuesto el gobernante como un mandatario de la colectividad y esta como mandante de aquel, vinculados entre sí por una relación de mandato que se formalizaba con el acto electoral, se concluía que el gobernante estaba obligado a rendir cuenta de sus actos ante la comunidad de la misma manera que el mandatario lo estaba de los suyos ante su mandante.

3.2.2.- LA CONSTITUCIÓN.-

El concepto de Constitución es de capital importancia en el estudio del Derecho Político, porque implica el punto de gravedad del ordenamiento jurídico estatal, ya que se trata de la norma jurídica fundamental del Estado, máxima expresión de la juridicidad en el ámbito interno.

“Históricamente la expresión se usa, por primera vez, en Inglaterra con motivo de las luchas políticas entre la Corona y el Parlamento. El 28 de enero de 1688, en una de las deliberaciones de la Cámara de los comunes, se afirmó que el Rey Jacobo II “había intentado cambiar la Constitución del Reino...”. No obstante, el concepto se reelabora en el siglo XVIII gracias a una serie de ideas peculiares de este periodo:

1. Superioridad de la Ley escrita sobre la costumbre, opinión típicamente racionalista.
2. Aplicación del principio de la soberanía nacional y del contrato social, considerando que toda Constitución nueva, impuesta por la

soberanía nacional, era una verdadera renovación del contrato social.

3. Convencimiento, fundamentalmente ilustrado, de que las constituciones codificadas, claras y sistemáticas, ilustrarían al pueblo, servirían de catecismo político y contribuirían a su felicidad.

De esta suerte la Constitución es el texto jurídico que expresa el contrato social. Conviértese en la fuente de todos los poderes que se ejercen en el Estado. Las normas que no pueden compararse con alguna prescripción constitucional no tienen razón de ser; por eso los revolucionarios franceses se esforzaron en redactar documentos extensos, detallados, para que nada se escapase a su regulación, y a éstas regulaciones les otorgaron un carácter de permanencia, es decir, dificultaron su reforma. Esta es la idea que va a extenderse después por todas partes, dando origen al constitucionalismo, a la difusión de las constituciones escritas.¹⁶

4.- BASES LEGALES Y CONSTITUCIONALES VIGENTES

La Asamblea Nacional Constituyente que elaboró la Constitución Política que se encuentra en vigencia desde el 10 de Agosto de 1998, incluyó en el Título IV, en la sección segunda que trata de la revocatoria del mandato, disposiciones por medio de las cuales “ 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

¹⁶ Nueva Enciclopedia Jurídica. Tomo V. Pág. 211. Editor Francisco Seix.

candidatos a alcalde, prefecto o diputado, al inscribir su candidatura presentará su plan de trabajo ante el correspondiente tribunal electoral”¹⁷

Así mismo se dejó establecido que la iniciativa para la revocatoria del mandato la ejercerá un número de ciudadanos en goce de los derechos políticos, que represente por lo menos el treinta por ciento de los empadronados en la respectiva circunscripción territorial.

Una vez que el tribunal electoral verifique que la iniciativa cumple con los requisitos previstos en la Constitución y en la Ley, procederá a la convocatoria en los diez días inmediatamente posteriores a tal verificación. El acto electoral se realizará dentro de los treinta días subsiguientes a la convocatoria.

En vista de la diversidad de criterios en cuanto a la oportunidad de realizarla, finalmente quedo sentado que cuando se trate de actos de corrupción, la revocatoria podrá solicitarse en cualquier tiempo del período para el que fue elegido el dignatario. Y en cambio en los casos de incumplimiento del plan de trabajo, se podrá solicitar después de transcurrido el primero y antes del último año del ejercicio de sus funciones. En ambos casos, por una sola vez dentro del mismo período.

Otro de los temas que generó polémica fue la determinación de los participantes y la obligatoriedad o no de dicha participación, y por fin la votación determinó que en la consulta de revocatoria participarán obligatoriamente todos los ciudadanos que gocen de los derechos políticos. La decisión de revocatoria será obligatoria si existiere el pronunciamiento favorable de la mayoría absoluta de los sufragantes de la respectiva circunscripción territorial. Tendrá como efecto inmediato la

¹⁷ Constitución Política de la República. Art. 109.

cesación del funcionario, y la subrogación por quien le corresponda de acuerdo con la Ley.

Entonces se le otorgó la jurisdicción y competencia para proceder a la convocatoria de consulta popular y revocatoria del mandato, al Tribunal Provincial Electoral de la correspondiente circunscripción, una vez que se haya comprobado el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas constitucionales y en la Ley, cuyos gastos se imputarán al presupuesto del correspondiente organismo seccional.

Como consecuencia de la introducción de esta novedosa institución es necesario viabilizar su efectivo ejercicio y cumplimiento mediante la expedición de las correspondientes normas legales y reglamentarias para que no queden simplemente enunciadas y así posibilitar jurídicamente su aplicación si las circunstancias lo ameritan, aunque con respecto a la falta del instrumento legal pertinente, es preciso aclarar y mencionar que el inciso tercero del artículo 18 de la Constitución vigente, ha dejado determinado que “no podrá alegarse falta de ley para justificar la violación o desconocimiento de los derechos establecidos en esta Constitución, para desechar la acción por esos hechos, o para negar el reconocimiento de tales derechos.”¹⁸.

Justamente uno de los objetivos de esta tesis consiste en esbozar un proyecto de ley que garantice la vigencia de la nueva figura jurídica anotada, cuyo tratamiento lo realizaremos en capítulos posteriores.

5.- LA CONSULTA POPULAR

¹⁸ Constitución Política del Ecuador de 1998. Artículo 18 inciso tercero. Página 4.

El 25 de Mayo de 1997 el pueblo ecuatoriano consideró y aprobó mayoritariamente la pregunta número trece cuyo texto reza:

¿Está usted de acuerdo con que la Constitución Política contemple el principio de la revocatoria del mandato de quienes, habiendo sido elegidos por el voto popular, incumplan con las normas morales, legales y de eficiencia atinentes al ejercicio de sus funciones, de conformidad con la Ley?

Fue entonces cuando la Asamblea Nacional recogiendo el sentimiento mayoritario expresado en las urnas, inició los debates respectivos para constitucionalizar lo antes mencionado. Vale la pena analizar los razonamientos de los asambleístas que participaron en estos debates para valorar lo aprobado por el pueblo con lo estipulado en la norma constitucional.

El primer debate del informe de la comisión especializada segunda sobre la revocatoria del mandato, partió de dos alternativas cuya redacción es la siguiente:

Los ciudadanos ecuatorianos tendrán derecho a resolver la revocatoria del mandato otorgado a los funcionarios de su elección por el incumplimiento de normas éticas, legales, de eficiencia y actos de corrupción administrativa.

La otra dice: Los ciudadanos ecuatorianos tendrán derecho a resolver la revocatoria del mandato otorgado a los diputados provinciales, alcaldes, prefectos, consejeros y concejales por incumplimiento de normas éticas, legales, de eficiencia y actos de corrupción administrativa.

Es decir diferenciándose en lo relativo a los funcionarios de su elección en el primer caso, y la especificación en el segundo caso de diputados, alcaldes, prefectos, consejeros y concejales.

En el curso de las consideraciones se expusieron variados criterios y razonamientos como el de la representante Pacari Vega quien manifestó "que la revocatoria se pudiera considerar también para la propia Presidencia de la República que está también de elección popular y si es que de pronto nos ponemos a pensar cuál va a ser el procedimiento si es que ha cumplido o no con la oferta, creo que esto tendrá que normarse y una de las formas de eliminar todo el proselitismo que muchas veces ha sido muy demagógico, de oferta y de clientelismos estaría en ésta parte y que luego de una evaluación, póngase la mitad de su período, realmente se pudiera determinar y éstas cuestiones pudieran estar en la Ley".¹⁹

El segundo artículo innumerado de la primera alternativa antes enunciada señalaba que la iniciativa para la revocatoria del mandato la ejercerá un número de ciudadanos que representen por lo menos el 10% de los votantes en la respectiva circunscripción territorial; el representante Guerrero Guerrero sugirió que al menos el 50% lo demande, ante lo cual el representante Barrezueta Pazmiño dijo que "es sumamente peligroso abrir la puerta a las pasiones, revanchismos y a todo aquello que puede realmente desequilibrar esta nueva institución. Por lo tanto no exagerando tanto, desde mi óptica, por lo menos el 30%, para evitar que ésta institución se vea avocada realmente a convertirse en arma impropia"²⁰.

Hubo quienes lo analizaron desde el punto de vista económico, el representante Castro Benítez se preocupó manifestando que "hemos

¹⁹ Acta No. 54 Asamblea Nacional Constituyente. 1998. Pág. 08

²⁰ Acta No. 54 Asamblea Nacional Constituyente. 1998. Pág. 09

aprobado anteriormente para un caso similar, nunca igual al presente, que no se apele al Tribunal Supremo Electoral sino a los Tribunales Electorales Provinciales de la respectiva circunscripción, porque sino me temo que no podrá hacerse efectivo este derecho. También aprobamos en casos similares que los gastos que demande esta convocatoria en el caso de los municipios cuando se trate de consultas provinciales o cantonales, los erogan los organismos autónomos correspondientes, aquí habría que ponerle una participación económica a los que van a solicitar la revocatoria del mandato, porque sino el presupuesto del Estado tendría una grave carga”²¹

El cuarto artículo innumerado de la primera alternativa señalaba que, la revocatoria no podrá solicitarse una vez que hubiere transcurrido una cuarta parte y hasta que hubieren cumplido las tres cuartas partes del periodo para el que fue elegido el funcionario respectivo y por una sola vez dentro del mismo periodo.

El representante Dávalos Guevara argumentó diciendo que “ no estoy de acuerdo en que se ponga absolutamente ninguna limitación, si es que se mantiene solamente las causas éticas, o sea, si es que es por actos de corrupción administrativa, por incumplimiento de la Constitución o de las leyes, en ese caso no tiene porqué esperarse que transcurra la cuarta parte del periodo para poder revocar el mandato. Si es que se tomara como causal para la revocatoria el incumplimiento de un programa, yo llamo a pensar ¿ qué es lo que pasa con el incumplimiento de un programa de un Presidente que tenga minoría en el Consejo? !Cómo le vamos además a revocar el mandato!”²²

²¹ Acta No. 54 Asamblea Nacional Constituyente. 1998. Pág. 11

²² Acta No. 54 Asamblea Nacional Constituyente. 1998. Pág. 13

La representante Vela Puga Alexandra recordó que “la revocatoria del mandato es uno de los temas que fue votado en la última consulta popular, sin embargo, la revocatoria es un tema que tiene que ver con el reciente pasado del Ecuador sobre su experiencia de uno de los gobiernos que terminó con una revocatoria de mandato en las calles. Pero yo quisiera hacerle notar a la sala los problemas que se derivan del texto tal como está. En el artículo primero estamos otorgando el derecho a revocar el mandato a todo funcionario dignatario de elección popular, todos, eso quiere decir que estamos incluyendo en la norma de la convocatoria, la revocatoria del mandato al presidente y vicepresidente de la república, a diputados nacionales y provinciales, alcaldes, prefectos, consejeros y concejales, y hay una distinción entre cada uno de éstos.

Primero al presidente y vicepresidente de la república ya se les ha colocado la posibilidad de ser enjuiciados en el Congreso Nacional y destituidos por delitos específicos en contra de la seguridad nacional. Específicamente se han señalado cuáles son las causales por las cuales ese presidente puede ser sometido a enjuiciamiento y por consecuencia si se lo encuentra culpable puede ser destituido de su cargo, pero hay un enjuiciamiento. Aquí en cambio estamos diciendo lo contrario, estamos diciendo que se puede otorgar la salida del presidente de la república por el incumplimiento injustificado de su programa de gobierno. Compañeros asambleístas que pasa con un presidente elegido con un programa que nosotros hemos puesto en la reforma de esta constitución que debe ser colocado como un compromiso el día en que se posesiona del cargo, y que tiene cambios en su programa y que no puede cumplir porque tiene una gran imposibilidad que está más allá de su control. Por lo tanto, está incumpliendo su programa de gobierno, que pasa con los actos de corrupción administrativa, significa que por el hecho de que exista un acto de corrupción administrativa el presidente de la república se va a la casa.

Yo creo que hay que mantener un equilibrio sano entre el ejercicio del derecho que defiende de revocar el mandato y el hecho de tener una estabilidad democrática en el caso de que existan faltas graves se utilice en el caso de presidente y vicepresidente el canal está establecido y que ha sido acordado, que es el enjuiciamiento político a través del Congreso Nacional.

En segundo lugar, hay una diferencia, entre un funcionario que es elegido para ser alcalde o prefecto y que ese sí presenta un programa de trabajo y es responsable él por aquello que ofreció y la situación de un diputado o de un asambleísta en esta sala porque por ejemplo los compañeros de Pachakutick estoy segura de que ofrecieron que iban a venir acá para aprobar plurinacionalidad. Pero señor presidente, democráticamente ésta Asamblea ha tomado una decisión contraria, el texto tal como está redactado significaría que a Marcelino le pueden revocar su mandato o a cualquiera de los diputados asambleístas de Pachakutick porque ellos han incumplido su mandato. Entonces lo que yo quiero señalar es que hay una diferencia entre un mandato que puede ser cumplido y un mandato que depende de que haya un acuerdo colectivo mucho más allá de lo que él hace. Es una decisión del cuerpo colegiado y no se le puede revocar el mandato a un representante sea éste diputado, concejal o consejero porque su cuerpo colegiado por mayoría democrática haya resuelto lo contrario de los que él ha propuesto. Entonces, la experiencia en las recientes modificaciones constitucionales en América Latina han considerado el derecho de la revocatoria señalando específicamente las causas para los funcionarios de los gobiernos seccionales y han tenido la prudencia de no hacerlo para el caso de representantes en organismos colegiados por su imposibilidad de comprobar ese incumplimiento y por atribuirles a ellos la imposibilidad y han dejado fuera el caso de presidente

y vicepresidente de la república a los cuales se les ha establecido el enjuiciamiento político y su destitución a través del Congreso Nacional”²³.

El representante Hurtado Larrea Osvaldo profundizó en el tema acotando: “ me parece que uno de los problemas fundamentales del Ecuador es la inestabilidad y que está asociado el retraso económico y social. Algo me parece que dije ya en una intervención anterior. El municipio de Quito tiene una larga historia de estabilidad, por eso tenemos mejores servicios que en otras provincias del país. Uno de los Municipios más estables del Ecuador es el Municipio de la ciudad de Cuenca, es la ciudad mejor servida del Ecuador, que pasa en cambio con los municipios inestables de algunas ciudades del Ecuador y particularmente de la ciudad de Guayaquil. Yo veo con preocupación esta institución porque puede acentuar la inestabilidad y como consecuencia traer resultados económicos y sociales que en última instancia los pagan las personas, las pobres y más necesitadas. En última instancia, los ricos, la clase alta, la clase media de alguna manera se arregla, por eso me parece muy acertada la modificación que acaba de sugerir el presidente de la Comisión de Constitución, Orlando Alcívar, y creo que podríamos votar fácilmente si adoptamos esa proposición y si añadimos a ese primer artículo el primer inciso.

Señor Presidente, yo acepto y entiendo que la institución de la revocatoria sea una institución que puede traerle al país serios problemas y es verdad que uno de los problemas del país es la inestabilidad, pero también es verdad que otro de los problemas del país es la demagogia y ese problema es gravísimo. Observo en el informe más allá del artículo primero que el umbral que se está poniendo para que se pueda plantear la revocatoria del mandato es sumamente alto, estamos hablando de un treinta por ciento de empadronados que nos lleva a la conclusión de que para revocar el mandato de un presidente de la república se requiere el

²³ Asamblea Nacional Constituyente. Acta No. Setenta y nueve. 8 de Mayo de 1998. Pág. 44

pedido de aproximadamente dos millones de ciudadanos. Y así mismo para que se lo pueda llegar a revocar se requiere la voluntad de la mitad más uno del electorado, si un presidente es elegido así y después de un año que también está establecido, ese mismo pueblo por la mitad más uno de los ciudadanos decide revocarle el mandato es porque debe ser muy malo, muy ineficiente, un gran demagogo, un gran corrompido. A mi no me parece que deba hacerse excepción alguna en la revocatoria del mandato, el pueblo no lo hizo cuando se le consultó y el informe de la comisión me parece muy prudente al establecer un techo alto para plantear la revocatoria y que ésta se haga mediante consulta popular ²⁴.

También hubo argumentos en contra de la instauración de esta figura como en el caso del representante Ruiz Enríquez Hugo, que manifestó: “Yo considero que ésta Asamblea Nacional Constituyente se ha caracterizado por eliminar una serie de factores de la ingobernabilidad y el pueblo ecuatoriano creo que nos va a felicitar y agradecer porque hay la buena intención de que los gobiernos a futuro puedan gobernar con mayor tranquilidad para que se fortalezca la democracia. Yo creo que no debemos ensayar nuevas instituciones como esa de la revocatoria del mandato ya que estaríamos fomentando el caos a nivel nacional, provincial y local especialmente en pequeños municipios donde se formarían mayorías de concejales y darían al traste con alcaldes o gobiernos municipales por el hecho de que no se ha construido una obra que se ofreció. Yo creo que los municipios y los consejos provinciales que no son de la línea del gobierno de turno siempre han sido perjudicados, usted y yo y muchos de los asambleístas hemos tenido la suerte de ser alcalde o prefecto, creo que hemos cumplido con nuestro deber, pero no faltaría con ésta institución de que se posibilite que se formen mayorías en los consejos provinciales y en los municipios y se trate de detener la obra

²⁴ Asamblea Nacional Constituyente. Acta No. Setenta y nueve. 8 de Mayo de 1998. Pág. 46.

positiva de una administración municipal, estamos jugando con una serie de riesgos, personalmente considero que si existe ya la Contraloría, que es un juez de cuentas tendrá que ser la contraloría quien deba juzgar los actos de un gobierno local o provincial corrupto y además hemos creado la Comisión Cívica Anticorrupción, y a más de eso poner la revocatoria del mandato yo creo que estamos lloviendo sobre mojado”²⁵.

²⁵ Asamblea Nacional Constituyente. Acta No. Setenta y nueve. 8 de Mayo de 1998. Pág. 47.

CAPITULO II

LA REVOCATORIA DEL MANDATO

1.- DEFINICIÓN Y ANÁLISIS POLÍTICO JURÍDICO DE LA REVOCATORIA DEL MANDATO.-

La idea central del estudio de este capítulo es comprender las motivaciones que determinaron la introducción constitucional de la revocatoria del mandato, su significación jurídica, su alcance, sus reales posibilidades de ejercicio, para lo cual conviene en primer lugar establecer que se entiende por el termino revocatoria y de allí su comprensión derivada al ámbito político jurídico motivo de estudio.

1.1. QUE ES LA REVOCATORIA.-

Revocar, en su sentido lato significa dejar sin efecto una declaración de voluntad o un acto jurídico en que unilateralmente se tenga tal potestad; como testamento, mandato, donación (por ciertas causas) y otros.²⁶

Desde el punto de vista político tenemos el vocablo anglosajón: "Recall" que significa la Revocación de las decisiones de una autoridad mediante votación popular contraria. Destitución de un representante popular por los mismos electores, al haber perdido su confianza por su gestión o su actitud, o por haber oscilado la opinión pública.²⁷

²⁶ Cabanellas Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Editorial Heliasta S.R.L. Pág. 285

²⁷ Cabanellas Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Editorial Heliasta S.R.L. Pág. 272

Esta palabra tiene un sentido jurídico amplio, especialmente vinculado con el derecho civil y el mercantil y uno específicamente político, ligado al derecho constitucional.

Desde ésta última perspectiva el recall “es una institución jurídico política que consiste en la opción que se da a los electores para que puedan, en nueva votación, revocar el mandato político otorgado electoralmente a un magistrado de naturaleza representativa antes de que cumpla el periodo para el que fue elegido. Donde existe ésta institución el cuerpo electoral tiene el derecho de elegir pero conserva también el de destituir en las urnas al magistrado elegido cuando éste haya incurrido en faltas de capacidad o de probidad en el ejercicio de funciones. El recall implica el retiro de la confianza depositada en él. Es un mecanismo constitucional para asegurar la responsabilidad de los gobernantes.

Ha sido practicado con un cierto éxito especialmente en el periodo de 1890 a 1920 en algunos de los estados que integran la Unión Americana, lo mismo que en Suiza, dentro de la vida municipal.

En ambos casos ha servido como medio para que los electores puedan mantener un control efectivo sobre los actos de los elegidos. A fin de evitar abusos, las legislaciones de los estados norteamericanos imponen severas restricciones para el uso de este mecanismo. Usualmente exigen altos porcentajes de adhesión de los electores a la petición de recall como requisito previo para ponerlo a consideración del cuerpo electoral.

En todo caso el recall es uno de los modos de participación popular en los asuntos del Estado dentro de la forma democrática de organización social”.²⁸

²⁸ Borja Rodrigo. Enciclopedia de la Política. Pág. 818.

La doctrina al tratar sobre la revocatoria del mandato lo señala como una de las causas de la extinción de ese contrato, por unilateral decisión del mandante, ya por inutilidad de proseguir la gestión, ya por pérdida de la confianza en el mandatario, ya por impericia de éste, o por cualquiera conveniencia del mandante, que no está obligado a manifestar los motivos.

Según el código civil español el mandante puede revocar el mandato a su voluntad y compeler al mandatario a la devolución del documento que acredite el mandato. Si el mandato se ha dado para contratar con determinadas personas, su revocación no puede perjudicar a éstas si no se les ha hecho saber.

Como revocación tácita se admite el nombramiento de nuevo mandatario para el mismo negocio confiado al anterior, y esto desde el día en que se le hizo saber al que lo había recibido.²⁹

1.2.- QUIENES PUEDEN REVOCAR.-

De acuerdo con lo tratado en lo referente al Mandato en el Capítulo anterior, podemos inferir que únicamente el mandante está facultado para ejercitar la revocatoria, es decir, que para el mandato de tipo político solamente los ciudadanos de la respectiva circunscripción territorial que hayan intervenido en la elección de un funcionario, podrían incoar este procedimiento y ejercitar este derecho, conferido por el mismo pueblo a través de la Consulta Popular como se anotó.

²⁹ Diccionario de Derecho Usual. Tomo III Pág. 601. Editorial Heliasta S.R.L.

Sin embargo surgen interrogantes que merecen atención: si en el proceso de elección hubo un marcado ausentismo en dicha circunscripción territorial, se entenderían facultados los no sufragantes en la elección, para si hacerlo en la Revocatoria?

Así mismo, que sucede con aquellas personas que por cumplir la edad establecida para el sufragio pasan a convertirse en electores y con la posibilidad de contribuir a la revocatoria del mandato de un funcionario que haya incurrido en las causales para el efecto, y por el cual no tuvieron la posibilidad de votar ni a favor ni en contra?

Claro que obviamente debemos entender que si el dignatario en funciones no esta cumpliendo con el mandato que le fue otorgado y realiza actos reñidos con las disposiciones constitucionales, talvez no seria necesario que los nuevos electores sufraguen, pero lamentablemente hay que considerar el grado de inestabilidad política que existe en nuestra sociedad y de la manipulación de las masas por parte de quienes están en la oposición, entonces esos votos si pueden ser decisivos en el resultado.

1.3.- SUJETOS DE LA REVOCATORIA.-

Al interior de la Asamblea Nacional se vertieron criterios a favor de que la revocatoria debía ser universal conforme lo dispuesto por el pueblo ecuatoriano en la referida consulta popular.

Sin embargo en consideración de la idiosincrasia política ecuatoriana y de los riesgos de inestabilidad política que se podrían generar, se esgrimieron criterios en contra de la universalidad en la aplicación de este

mecanismo, pues se vio la necesidad de impedir que este procedimiento sea utilizado por intereses politiqueros que han dado lugar a lo que algunos han denominado el “canibalismo político”, para generar el caos y la ingobernabilidad característica de los últimos años de vida democrática del país, por estas consideraciones se lo delimitó a los alcaldes, prefectos y diputados.

Con respecto a éstos últimos se argumentó que como miembros de un cuerpo colegiado no depende de su voluntad exclusiva e independiente y esto podría devenir en un aparente incumplimiento de su plan de trabajo, sin embargo fueron incluidos por las ingratas experiencias de años pasados.

Sin embargo, en relación con los denominados “cambios de camiseta”, que se ha producido en algunas ocasiones, “se descartó la posibilidad de revocatoria por cambio en la ubicación política del elegido, pese a que se señaló que si una persona, particularmente en el caso de los diputados, llega a una dignidad con el respaldo de un partido político, al abandonarlo en forma voluntaria, debe abandonar igualmente la función alcanzada.

Esta iniciativa no tuvo respaldo suficiente particularmente por cuanto, si bien se habría admitido como causal la desafiliación voluntaria, no se aceptó como causa la separación por expulsión, en razón del funcionamiento y estructura paradójicamente poco democrática de los partidos políticos. A ello se agregó la consideración relativa al hecho de que una norma de esta naturaleza discriminaba a los afiliados a un partido político, frente a los no afiliados”³⁰

Si bien es cierto que los denominados cambios de camisetas han sido muy mal vistos por la opinión pública, no es menos cierto que la

³⁰ Chaves, Angel P. Reforma Constitucional. Mas Gobernabilidad?. FESO. 1998. Pág. 120.

posibilidad de revocatoria, por este motivo, pudiese generar innumerables maniobras al interior del Parlamento para torcer las decisiones que pueden ser trascendentales para el país, seguramente estos razonamientos primaron al momento de excluir esta conducta como causal para ejecutar el procedimiento y otro hecho de la realidad nacional fue advertido por el Doctor Osvaldo Hurtado Larrea en el seno de la Asamblea Nacional, cuando señaló que “entre el 20 por ciento y 25 por ciento de los diputados en cada periodo legislativo se cambia de camiseta, vamos a hacer consultas populares por un numero equivalente cada año, cada dos años o cada tres años, en cada una de las provincias? Creo que lo prudente es dejar esta causal en manos del Código de Etica y del procedimiento correspondiente”³¹

Surge la interrogante: Podría cuestionarse la legitimidad de lo resuelto por la Asamblea Nacional si de antemano existía un pronunciamiento popular y soberano del alcance de esta figura?

Al respecto el asambleísta Julio Cesar Trujillo manifestó: “... No creo que nosotros podamos modificar el pronunciamiento popular, sin embargo creo, que en los artículos siguientes debemos incluir condiciones para que esta revocatoria del mandato no sea un quehacer cotidiano sino que se convierta en un recurso de ultima instancia, en un recurso de excepción y que así lo entienda el pueblo ecuatoriano para que la estabilidad no se vea perjudicada mayormente por esta institución, desgraciadamente la estabilidad en muchísimos municipios especialmente de la costa es una estabilidad crónica que no se va a agravar por esta institución. Nos vemos obligados a votar por esta institución, ojalá podamos encontrar medios para hacer de esta el último recurso y no el recurso cotidiano en las instituciones políticas del país.”³²

³¹ Asamblea Nacional Constituyente. Acta No. 79. 8 de mayo de 1998. Pág. 55.

³² Asamblea Nacional Constituyente. Acta No. 79. 8 de Mayo de 1998. Pág. 51.

Con las condiciones de ingobernabilidad en que vive el Ecuador resulta extremadamente difícil para un gobernante, tratar de satisfacer las necesidades de los sectores marginales en unos casos, y en otro los requerimientos de grupos de poder que buscan más prebendas y canonjías de las que ya poseen, por lo que los procedimientos de desestabilización gubernamental que hemos visto en los últimos años y en estos días, se presentan irremediablemente.

Haciendo una comparación con lo que ocurre en el campo deportivo, se dice que los Directores Técnicos de los clubes son “hijos de los resultados”, pues si no los consiguen simplemente tienen que irse por muy prestigiados que sean. Válgame el símil para exteriorizar el pesar que como ecuatoriano siento de que aparentemente en el Ecuador estemos asistiendo a un escenario parecido, pues guardando las distancias del caso mencionado, la situación de inestabilidad política en la que ha caído nuestro país, en el que las crisis económicas, la falta de decisión política, los salvatajes bancarios, la corrupción a todo nivel y otras causas, están determinando eclosiones sociales y rechazos populares, que han provocado en estos días la caída del Presidente Dr. Jamil Mahuad, perjudicando la imagen internacional del país, lo cual crea desconfianza en inversionistas nacionales y extranjeros, y consecuentemente afectan el desarrollo nacional y por ende se pone en riesgo su seguridad.

Por lo expuesto, el autor expresa su criterio en el sentido de que el pueblo debería haber sido facultado para revocar el mandato en el caso del Presidente y Vicepresidente de la República, porque la respuesta a la pregunta realizada en la consulta popular de Mayo de 1997 era de carácter universal.

1.4.- CAUSALES PARA LA REVOCATORIA.-

En lo atinente al Mandato en general, opera la revocatoria cuando el mandatario no ha cumplido con el encargo realizado por el mandante.

En el ámbito político, la tantas veces mencionada consulta popular planteó la revocatoria del mandato de quienes habiendo sido elegidos por el voto popular, incumplan con las normas “morales, legales y de eficiencia” atinentes al ejercicio de sus funciones, de conformidad con la ley.

Cabe preguntarse que se entiende por normas morales, cual es el alcance de la eficiencia?

De las definiciones a nuestro alcance, se conceptúa a la Moral, como “perteneiente o relativo a las costumbres o a las normas de conducta. Una conducta moral es conforme o favorable a las buenas costumbres”³³

De la Moral, también se manifiesta “que no puede ser apreciado por los sentidos, sino por el entendimiento o la conciencia. Que no concierne al orden jurídico, sino al fuero interno o al respeto humano”³⁴

Y sobre la Eficiencia, se señala que es el “poder y facultad para obtener un efecto determinado. Acción con que se logra un efecto”³⁵

³³ Diccionario Enciclopédico Planeta. Editorial Planeta. Tomo VII. Pág. 3327.

³⁴ Enciclopedia Salvat. Editores Salvat S.A. Tomo VIII. Pág. 2285

³⁵ Diccionario Enciclopédico Planeta. Editorial Planeta. Tomo IV. Pág. 1595.

Seguramente por las consideraciones subjetivas que se derivarían de estos términos y según la óptica y la personalidad de quienes las emitirían se explicaría que la Asamblea Nacional haya interpretado la intencionalidad popular y haya determinado específicamente que las causales para ejecutar una revocatoria del mandato sean el incumplimiento injustificado del plan de trabajo y la comisión de actos de corrupción.

En efecto en el seno del foro asambleísta se presentaron para debate dos alternativas cuya diferencia radicaba en que la primera era de carácter universal, en cambio la segunda precisaba que se revocara el mandato a los diputados provinciales, alcaldes, prefectos, consejeros y concejales, pero ambas señalaban como causales el incumplimiento de normas éticas, legales, de eficiencia y actos de corrupción administrativa.

Recojamos algunas opiniones de Asambleístas: el representante Vera Arrata manifestó “que se suprima el concepto de eficiencia, porque es subjetivo, lo que es eficiente para unos no puede ser para otros.”³⁶

En el mismo sentido el asambleísta Trujillo Vásquez solicitó: “que se determine en donde han de constar las normas éticas cuyo incumplimiento acarrea la revocatoria del mandato, porque en los términos en que actualmente se encuentra redactado puede prestarse lo mismo a un exceso que a un defecto en la aplicación de la norma.”³⁷

De su parte el representante Edgar Iván Rodríguez expresó: “ Señor Presidente: Un razonamiento para la comisión, que lo tome en cuenta. Es muy complicado elevar juicios de valor sobre el comportamiento ético o no de las personas. Sin embargo, en cuanto a la eficiencia, esta tiene que

³⁶ Asamblea Nacional Constituyente. Acta No. 54. 6 de abril de 1998. Pág. 04.

³⁷ Asamblea Nacional Constituyente. Acta No. 54. 6 de abril de 1998. Pág. 04

ver no solamente con la ineptitud o no del representante de elección popular que puede ser un diputado, alcalde, consejero, concejal o Presidente de la República, sino también de otros elementos externos, como por ejemplo, de los recursos económicos que pueden ser y son en un momento determinado elementos consustanciales para lograr eficiencia o no, cumplimiento o no de trabajo. Que estos elementos la Comisión los considere señor Presidente.”³⁸

Concuero con los criterios expuestos por las razones allí anotadas, ya que de esto podríamos colegir que efectivamente la forma en que estaban redactadas las preguntas de la consulta se prestaban para un sinnúmero de interpretaciones de difícil manejo.

1.4.1.- PRIMERA CAUSAL.- COMISIÓN DE ACTOS DE CORRUPCIÓN.-

Que es la corrupción?

Este es un concepto tan polémico cuya interpretación variara de acuerdo con la óptica con la que sea analizado, pero en todo caso responde a un quebrantamiento de normas, conductas o acciones concebidas para su recta aplicación. Nos apoyaremos en las siguientes definiciones:

- “Corrupción: Acción y efecto de corromper o corromperse”, y a su vez, “Corromper: Alterar, pudrir. Viciar, pervertir. Sobornar a una persona o autoridad con dadivas o beneficios”³⁹
- “Corrupción: Putrefacción. Alteración o tergiversación: corrupción de un libro, de un escrito. Soborno, cohecho: corrupción de un juez,

³⁸ Asamblea Nacional Constituyente. Acta No. 54. 6 de abril de 1998. Pág. 07.

³⁹ Diccionario Enciclopédico Planeta. Editorial Planeta. Tomo III. Pág. 1219.

de un funcionario. Vicio introducido en las cosas no materiales: corrupción de la moral”⁴⁰.

- “ Aquella conducta que se desvía de los deberes normales de un cargo público por consideraciones privadas (familia, amistad), pecuniarias o de estatus; o aquella que viola normas restrictivas de cierto tipo de influencias en beneficio privado”⁴¹
- “ La corrupción es el abuso del poder público en beneficio privado”⁴²
- “ La corrupción es un sistema de comportamiento de una red en la que participan un agente (individual o social) con intereses particulares y con poder de influencia para garantizar condiciones de impunidad, a fin de lograr que un grupo investido de capacidad de decisión de funcionarios públicos o de personas particulares, realicen actos legítimos que violan los valores éticos de honradez, probidad y justicia y que pueden también ser actos ilícitos que violan normas legales, para obtener beneficios económicos o de posición política o social, en perjuicio del bien común”⁴³

Lamentablemente la corrupción en el Ecuador no tiene una sanción social, y es peligrosamente evidente la concepción que se ha ido formando en el sentido de que quien tiene una “oportunidad” no aproveche de las circunstancias para beneficiarse, para lucrar, para enriquecerse de la noche a la mañana, y que si por el contrario sus actos son honestos, transparentes, es decir reñidos con este tipo de acciones u omisiones corruptas, sea tildado de tonto.

⁴⁰ Diccionario Enciclopédico Ilustrado. Ediciones Larousse. Tomo I. Pág. 209.

⁴¹ Plan Estratégico Comisión Anticorrupción. Joseph S. Nye. Pág. 4.

⁴² Plan Estratégico Comisión Anticorrupción. Encyclopedia of Social Sciences. Pág. 4

⁴³ Saltos Napoleón. Etica y Corrupción. 1999.

Me pregunto: será que la sociedad esta fatalmente determinada a ser corroída por este uno de los males de la humanidad? Pienso que no, que si se pueden recuperar los valores de honestidad, transparencia, veracidad en las diferentes relaciones humanas.

En otras latitudes si se da la marginación, el aislamiento de quien ha cometido actos de corrupción, mientras que en el Ecuador se olvida fácilmente y lo que es peor el corrupto tiene una especie de aceptación, de asentimiento social, lo que nos lleva a pensar que estas situaciones son parte de la cultura cotidiana, de que “ en el país existe una ética social bastante débil”⁴⁴

Instituciones que gozan de prestigio como la Iglesia, también han expresado su preocupación por este tema cuyos principales representantes han manifestado la necesidad de superar este problema porque “lo grave en el país es que nos estamos acostumbrando a ser corruptos y a condenar la corrupción de otros”⁴⁵

Pero en fin, veamos lo que nos dice la doctrina respecto a este cáncer de la humanidad, del cual se señala que “es el acto de quienes, estando revestidos de autoridad publica, sucumbían a la seducción, como los realizados por aquellos que trataban de corromperlos. En realidad, la corrupción venia a confundirse con el soborno o el cohecho. Pero en el presente, corrupción equivale a destruir los sentimientos morales de los seres humanos”⁴⁶

⁴⁴ Pachano, Simón. Conferencia en el IAEN. 3 de Enero del 2000.

⁴⁵ Ruiz, Mario. Diario El Comercio. Miércoles 26 de Enero del 2000. Pág. A-6.

⁴⁶ Cabanellas Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Pág. 76.

1.4.2.- SEGUNDA CAUSAL.- INCUMPLIMIENTO INJUSTIFICADO DEL PLAN DE TRABAJO.-

Esta causal configura la introducción en el ordenamiento jurídico constitucional del concepto de voto programático, por medio del cual un candidato indefectiblemente se encuentra compelido a formular un plan de trabajo que deberá ser presentado al Tribunal Electoral correspondiente, con la específica finalidad de que sea conocido de antemano y que en caso de ser electo, dicho plan sea objeto de seguimiento y evaluación.

“Este debería responder a ciertas cuestiones vitales: identificar los problemas, proponer soluciones concretas y ponerlas en práctica con la oportunidad debida.

Así se obligaría a realizar la investigación necesaria para detectar no solo los problemas, sino todo el entorno de la problemática, desde el estado real de la administración hasta las desviaciones que se estuvieran efectuando.

Parece que ahora es muy fácil hacer un programa de acción política para presentarlo en una campaña electoral, logrando deslumbrar y engañar a los votantes, ya que se ofrece algo que maravilla, pero es irrealizable. No cabe que al llegar al cargo el elegido afirme que la situación de la administración que recibió ha sido deplorable y que fue engañado por los datos que le proporcionó su antecesor.

Eso solo demostraría que la investigación del elegido fue deficiente y que no merece el cargo. Creo que es fácil coincidir en que el engaño

demagógico al pueblo es una “notoria falta que merece, sin duda, la revocatoria del mandato.”⁴⁷

Me parece necesario hacer un pequeño comentario con respecto a la futura aplicabilidad de esta nueva institución de la revocatoria del mandato.

Es lamentable que las normas legales en el país se vayan expidiendo cuando las circunstancias que exigen su vigencia ya han causado sus perniciosos efectos en la sociedad. Me refiero también al caso de los gastos reservados que fueron fuente de grandes hechos de corrupción y que cuando la presión de la opinión pública hizo que se derogue su vigencia, seguramente ya se cometieron atracos a los fondos públicos como así ha sucedido; entonces se expide una normativa que la realidad le antecedió y que posteriormente talvez no será aplicada.

Ojalá y no suceda lo mismo con esta nueva forma de participación popular más directa, sin embargo, si para que las características y los actores de la vida política del Estado alcancen la madurez y la eficacia que demandan los grandes intereses nacionales, es necesario que entren a regir normas jurídicas aunque no sean utilizadas y que hagan las veces de la espada de Damocles sobre quienes tienen la responsabilidad de conducir los órganos e instituciones del país como depositarios de la confianza popular, tendrán que cumplir este papel.

Seria ideal que el Derecho vaya evolucionando de una manera rápida y casi clarividente que permita establecer las normas y regulaciones necesarias y anticiparse a la realización de actos que puedan devenir en la comisión de delitos, para impedir que se esquilmen los fondos públicos.

⁴⁷ Parducci, Nicolás. Programa de Apoyo al Sistema de Gobernabilidad Democrática. Abya Yala. Pág. 104. 1997.

1.5.- OPORTUNIDAD PARA LA REVOCATORIA.-

En vista de que la Constitución ha establecido las dos causales para el pleno ejercicio por parte del pueblo, hay que diferenciar la temporalidad para cada una de las causales expuestas:

Con respecto a la primera causal, es decir, la comisión de actos de corrupción, dice el texto constitucional que la revocatoria podrá solicitarse en cualquier tiempo del periodo para el que fue elegido el dignatario, es decir el alcalde, prefecto o diputado. Al respecto el ex Vicepresidente de la República Abogado León Roldós Aguilera categóricamente deja sentado que la oportunidad debe operar ipso facto, ya que afirma “no estoy de acuerdo en que exista un plazo de gracia de un año. Prefiero la severidad del procedimiento, como ya he planteado. Con el plazo de gracia, el abogado Bucaram todavía sería Presidente”⁴⁸

Ante lo expuesto se puede comentar que es evidente que los actos de corrupción pueden ser cometidos al inicio de la gestión administrativa, por lo que expreso mi criterio favorable a la forma en que esta expedida la norma, pues también es susceptible que se cometan actos corruptos en los días previos a la salida del cargo, aunque en este caso proceder a una revocatoria ya sería casi infructuoso para efectos de la cesación de funciones, no así para la determinación de las responsabilidades civiles, administrativas o penales a las que hubiere lugar.

En relación con la segunda causal, es decir en los casos de incumplimiento del plan de trabajo, se ha determinado que se podrá solicitar la revocatoria después de transcurrido el primero y antes del

⁴⁸ Roldós A., León. Nueva Justicia y Revocatoria del Mandato. Pág. 131.1997.

ultimo año de ejercicio de las funciones para las cuales fue electo el dignatario.

El espíritu de la disposición quiere guardar conformidad con una prudencial espera en el ejercicio del cargo, lo cual resulta lógico porque el nuevo funcionario necesitará tiempo para conocer el manejo de la entidad o función que va a desempeñar, por un lado, y por otro, también es comprensible este período, pues la ejecución de obras tiene que ajustarse a los procedimientos contractuales establecidos en las leyes pertinentes, lo que evidentemente toma tiempo.

Finalmente se establece la limitación de que en ambos casos, la petición de revocatoria se podrá realizar solamente por una vez dentro del mismo período de ejercicio de las funciones correspondientes.

Pero cuál es el alcance de la redacción constitucional en la que se lee: “En ambos casos, por una sola vez dentro del mismo período?”

Significa esto que si una vez realizada la petición de la revocatoria del mandato de un mandatario que no haya cumplido su plan de trabajo, y ésta solicitud no alcanza los votos suficientes para resolver ese mandato, ya no habría posibilidad de solicitar una nueva petición si ésta vez se debe a la comisión de actos de corrupción?

O lo mismo en el orden inverso, es decir si primero se solicita revocar por actos de corrupción, y posteriormente por incumplimiento de su plan de trabajo?.

Es fundamental aclarar estas inquietudes porque el momento que se presenten en la realidad, no faltarán las partes interesadas en “interpretar” según convenga a sus intereses. Claro está que estos aspectos deberán

ser recogidos por la Ley que viabilice, aclare y reglamente el pleno ejercicio de lo preceptuado en la Carta Política, tomando el espíritu del anhelo popular expresado en las urnas.

Personalmente considero que cuando la norma constitucional se refiere a “una sola vez dentro del mismo período” esta limitando e impidiendo que este derecho popular sea intentado por más de una vez, pero en cada caso, pues, si revisamos el artículo ciento nueve, al abordar las causas, las circunscribe a los “actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo”, es decir dos causales diferentes, ya que la conjunción disyuntiva “o” determina la individualidad de cada causal, por tanto son independientes .

Además no resultaría lógico que se pretenda sesgar el alcance de la norma, porque la naturaleza de ambas causales es totalmente diferente, perfectamente individualizables y responden a dos hechos que atentan, que lesionan, que ofenden la dignidad, de quienes ingenua o inocentemente, depositaron la confianza en un determinado candidato y ulterior mandatario.

1.6.- FORMA DE LA REVOCATORIA.-

El procedimiento para el pleno ejercicio de la revocatoria guarda relación con un principio jurídico que establece que “en cuestiones de derecho las cosas se deshacen en la misma forma que se hacen”, es decir que si mediante elección popular fue encargado un mandato, pues igualmente mediante ese mismo voto popular podrá ser revocado, aclarando que en el segundo caso toma la forma y los efectos de la Consulta Popular, con la característica de que al igual que el voto para elegir, el voto para

revocar es obligatorio para quienes se encuentren en goce de los derechos políticos.

En aplicación de los principios en los que están sustentados los sistemas democráticos, se impone la decisión de la mitad mas uno de los sufragantes de la respectiva circunscripción territorial, porque de igual manera la mayoría determinó la elección, pero sobre este aspecto vale mencionar que hubo criterios que propusieron como alternativas para discusión en la Asamblea Nacional, que la decisión de revocatoria se adoptara siempre que existiere el pronunciamiento favorable de mas del 60% de los votos válidos emitidos.

Con respecto a este tema, la legislación colombiana establece que la solicitud de revocatoria será realizada por un número de ciudadanos no inferior al 40% del total de quienes participaron en la votación de elección, y ésta se produce si se obtiene un numero de votos no inferior al 60% de los ciudadanos participantes, que a su vez, no debe ser menor al 60% de la votación registrada el día de la elección del mandatario, pudiendo sufragar solamente quienes votaron en la elección del respectivo funcionario.

Sin embargo, los asambleístas llegaron a determinar que la iniciativa para la revocatoria del mandato podrá ser ejercida por un número de ciudadanos que se encuentren en goce de los derechos políticos, que sea igual al treinta por ciento de los empadronados, cuya decisión de revocatoria será obligatoria si existiere el pronunciamiento favorable de la mayoría absoluta de los sufragantes de la respectiva circunscripción territorial.

1.7.- PREVENCIÓN DE LA REVOCATORIA.-

Del texto constitucional se desprende la posibilidad de que un mandatario que haya sido sujeto de revocatoria puede volver a ser candidato de elección popular, pues aunque no se lo dice expresamente, tampoco se ha establecido la prohibición en tal sentido

El autor quiere hacer notar esta particularidad porque sería inconcebible que un mandatario que se haya burlado de la confianza de sus electores pueda volver a terciar en alguna elección; se dirá que el pueblo ya lo tiene conocido y que no volverá a votar por él, sin embargo la historia de la política ecuatoriana y de sus procesos electorarios han demostrado que la memoria colectiva en varios sectores del país sufre de amnesia, situación que es conocida por quienes se desenvuelven en los terrenos de la política, por tanto se vuelve necesario establecer en la norma legal la prohibición permanente de optar por una nueva candidatura a quien haya recibido el rechazo popular y el retiro del encargo conferido.

Pero que ocurriría si el mandatario que esta en ejercicio de sus funciones y por haber cometido las faltas motivantes del pedido de revocatoria y una vez en curso el procedimiento, renuncia a su cargo. Debería suspenderse el procedimiento?. Esta renuncia lo libraría del estigma de haber sido despojado del encargo popular?

Planteo estas interrogantes porque se han vertido criterios en el sentido de que sería factible evitar la revocatoria para no sufrir la inhabilitación de volver a ser elegido. De ser así que fácil sería presentar ofertas demagógicas en la campaña electoral, ejercer el cargo, cometer actos de corrupción o no cumplir con el plan de trabajo presentado y cuando se presente el pedido de revocatoria, renunciar, para después de un tiempo tranquilamente volverse a presentar a otra elección.

2.- OTRAS FORMAS DE TERMINAR UN MANDATO POPULAR.-

Con la finalidad de establecer las diferencias que existen entre las varias figuras o formas que implican la terminación del ejercicio de un cargo público, con la revocatoria del mandato que analizamos anteriormente, la cual fue motivada por lo sucedido en Febrero de 1997, es necesario individualizar las circunstancias por las que específicamente el Presidente de la República terminará su ejercicio y, dejará vacante el cargo, al respecto, la Constitución Política en vigencia, ha estipulado que cesará en sus funciones en los casos siguientes:

2.1.- POR TERMINACIÓN DEL PERIODO PARA EL CUAL FUE ELEGIDO.-

En este caso se produce la terminación propiamente dicha por el hecho de haber transcurrido el lapso establecido para el ejercicio del cargo, que de acuerdo con la legislación vigente, el período de gobierno durará cuatro años y se iniciará el 15 de enero del año siguiente al de la elección.

Es necesario aclarar que el cambio de la fecha de inicio de la gestión de gobierno, que históricamente era el 10 de agosto del año de elección, al 15 de enero del año siguiente al de la elección, tuvo como fundamento que la administración pudiese comenzar la tarea de gobierno coincidiendo con un ejercicio económico presupuestario, puesto que la experiencia de los períodos de gobierno anteriores habían indicado que al terminar el período en Agosto, los gobiernos salientes habían agotado los recursos. En cambio si se estrena el ejercicio gubernativo en Enero se tendrá la posibilidad de programar el plan de gobierno con el conocimiento de los fondos disponibles en el fisco.

2.2.- POR MUERTE.-

Esta es una forma que por obvias razones deviene en la terminación del mandato de un gobernante. Forma que determinó uno de los cambios de gobierno en el período democrático que se inició en 1979, con el trágico fallecimiento del Presidente Abogado Jaime Roldós Aguilera en 1981, en un accidente aviatorio, y dio lugar a la sucesión presidencial en la persona del Vicepresidente de aquella época, el Dr. Osvaldo Hurtado Larrea, quien asumió el poder amparado en la Constitución entonces vigente y culminó el período presidencial.

2.3.- POR RENUNCIA ACEPTADA POR EL CONGRESO NACIONAL.-

Significa la disposición voluntaria del gobernante para retirarse del cargo. No se establece el señalamiento de algún tipo de motivación que de lugar a la dimisión, pero si se determina que la renuncia deberá ser presentada ante el Congreso Nacional, y aceptada por éste.

2.4.- POR INCAPACIDAD FÍSICA O MENTAL QUE LE IMPIDA EJERCER EL CARGO, LEGALMENTE COMPROBADA Y DECLARADA POR EL CONGRESO NACIONAL.-

Esta es una forma de terminar el mandato que tiene particular connotación puesto que fue el argumento jurídico acomodado que sirvió de “fundamento Constitucional” para cesar en el cargo al ex Presidente Abdalá Bucaram. Sin embargo, cabe aclarar que la anterior Constitución solamente decía: “por incapacidad física o mental declarada por el

Congreso Nacional”, y aunque no era expresa la disposición de comprobar la incapacidad física o mental, resultaba evidente la necesidad de demostrar tal situación, pues lo contrario significaría que la mera apreciación subjetiva sería suficiente para proceder a dar por terminado el mandato, y evidentemente ese no es el espíritu de la norma, ya que en ese supuesto, hubiese sido muy probable la agrupación, la confabulación de bloques opositores para defenestrar a cualquier gobernante, con solo sustentar un parecer de esa incapacidad física o mental, mediante esa hipotética mayoría parlamentaria.

En el caso Bucaram, no se comprobó científicamente la falencia física o mental, aunque en mérito de las actuaciones y de las propias autoafirmaciones de locura del ex Presidente, políticamente hablando, se podría decir que seguramente no era necesario, sin embargo, en estricto apego a los preceptos jurídicos, la declaración del Congreso Nacional puede y de hecho fue cuestionada porque adoleció de la falta de una certificación pertinente al caso.

2.5.- POR ABANDONO DEL CARGO, DECLARADO POR EL CONGRESO NACIONAL.⁴⁹

Abandonar significa dejar, es decir la acción del mandatario de simplemente retirarse del cargo, pero a diferencia de la renuncia, en la que también se resigna el ejercicio de dichas funciones, en esta forma de terminar el mandato no media la presentación de documento escrito o la exposición verbal de así hacerlo.

Si una de las finalidades de los políticos es captar el poder para poner en práctica un plan de gobierno, no se entendería en principio, que una vez

⁴⁹ Constitución Política del Ecuador. 1998. Artículo 167.

alcanzado el poder se lo abandone, sin embargo en el ámbito del quehacer político, las fuerzas sociales e institucionales, las crisis económicas, el desgaste político y las circunstancias e intereses imperantes, explicarían la toma de una decisión en este sentido.

Entre otras causas, a más de las anotadas, determinaron que el 22 de enero del año 2000, sea una fecha histórica para el Ecuador. Como consecuencia del fallido intento de golpe de estado protagonizado por indígenas, coroneles y políticos oportunistas, se produjo la caída del Presidente Constitucional Dr. Jamil Mahuad, sin embargo, como manifestó el depuesto ex presidente en cadena nacional horas antes de que el Congreso Nacional, en sesión extraordinaria tome una resolución para solucionar el vacío de poder que se presentaba, manifestó que no renunciaba al cargo, a pesar de que el alto mando militar le había pedido la renuncia, porque según él había sido derrocado y un Presidente derrocado no estaba en facultad de renunciar.

En tal virtud el Congreso Nacional reunido en la ciudad de Guayaquil resolvió aplicar el numeral sexto del artículo 167 de la Constitución Política Vigente, por medio del cual declaró el abandono del cargo de Presidente de la Republica.

Posteriormente, en aplicación del artículo 168, que prevee que en caso de falta definitiva del Presidente, le subrogará el Vicepresidente por el tiempo que falte para completar el correspondiente período constitucional, operó la sucesión presidencial de conformidad con el precepto constitucional, que efectivamente se produjo y dio paso a un nuevo Gobierno.

A propósito del tema que se ha tocado, se presentan grandes interrogantes desde el punto de vista del futuro institucional del país, pues

es indudable que “el golpe fallido deja intacto, para el mundo político, un problema: el de la legitimidad. El sistema político esta hecho para erosionar, hasta diluir, los resultados de las urnas (por abrumadores que sean) y para devorar presidentes.

No se ha oído, sin embargo, que partidos que aspiran a erigirse en alternativa de poder piensen en reformar la Constitución. En proponer, por ejemplo, que los diputados sean elegidos en la segunda vuelta para que el Presidente llegue con una mayoría parlamentaria que le permita aplicar el programa que resulte ganador en las urnas.

Sin viabilidad política, la legitimidad queda en manos de los sondeos de opinión, y los presidentes a merced de los humores de una población que, sin resultados y cansada de los bloqueos, termina creyendo que la única solución es botar presidentes. Abdalá Bucaram, primero, y Jamil Mahuad ahora: la costumbre se convertirá en ley⁵⁰.

2.6.- LA DESTITUCIÓN Y LA CESACIÓN DE FUNCIONES.-

Estas son dos figuras que no son sinónimas pero que están vinculadas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, cuya finalidad desemboca igualmente en la terminación del ejercicio de un mandato, de un cargo o de una función determinada.

En el campo del Derecho Administrativo, la Destitución, es la sanción disciplinaria que puede imponerse, por parte del superior competente, contra el funcionario o servidor público que incurra en las causales establecidas en la Ley, y se cataloga como Funcionario Público, a la persona natural, legalmente nombrada para prestar servicios

⁵⁰ Diario El Comercio. Sección Análisis. Martes 25 de Enero del 2000. Pág. A-3.

remunerados en las dependencias fiscales y en general, en los organismos del sector público. La Cesación, en cambio significa acabar, finalizar, concluir una función, actividad o responsabilidad asignada a un funcionario, empleado o mandatario pero no necesariamente motivada en una sanción disciplinaria.

En tratándose del Derecho Constitucional, y específicamente para el caso del Presidente y Vicepresidente de la República, se ha establecido en los deberes y atribuciones del Congreso Nacional, que solo podrán ser enjuiciados políticamente por la comisión de delitos contra la seguridad del Estado o por delitos de concusión, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito, y su censura y destitución solo podrá resolverse con el voto conforme de las dos terceras partes de los integrantes del congreso, no siendo necesario el enjuiciamiento penal para iniciar este proceso.

En este caso la censura va acompañada o tiene como consecuencia la destitución de los mandatarios enjuiciados.

Para el caso de los Ministros de Estado, Contralor General y Procurador del Estado, Defensor del Pueblo, Ministro Fiscal General, Superintendentes, vocales del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo Electoral, podrán ser enjuiciados políticamente por infracciones constitucionales o legales cometidas durante el ejercicio de sus funciones y hasta un año después de terminadas, con la solicitud de al menos una cuarta parte de los integrantes del Congreso Nacional, el que podrá censurarlos en el caso de declaratoria de culpabilidad por la mayoría de sus integrantes. Esta censura –dice la disposición constitucional- “producirá la inmediata destitución del funcionario, salvo el caso de los

ministros de Estado, cuya permanencia en el cargo corresponderá decidir al Presidente de la República”.⁵¹

En el caso específico de los Ministros de Estado se observa que la censura no necesariamente va acompañada o tiene como efecto obligatorio la destitución del cargo.

También se puede establecer una diferencia entre la cesación y la destitución: “en efecto, se dice que se procederá a la destitución previo enjuiciamiento político, mientras que la cesación podría obedecer solamente a dos circunstancias: establecimiento de la incapacidad física o mental o abandono del cargo. En este punto, se destaca la necesidad de reglamentar mediante ley, la forma de establecer la incapacidad física o mental del mandatario, a fin de evitar interpretaciones legislativas que conspiran en contra de la estabilidad de los más altos magistrados del país”⁵².

Además, se puede diferenciar que la destitución es una manera de dar por terminado un mandato popular, pero en ella no interviene directamente el pueblo, como si lo hace en la revocatoria del mandato, de acuerdo con las disposiciones constitucionales vigentes, pues, para la destitución, además de la Carta Política existen disposiciones en leyes como las de Régimen Seccional, ley orgánica de la Función Legislativa, y otras que preveen esta posibilidad mediante facultad otorgada a concejales, consejeros y diputados.

⁵¹ Constitución Política del Ecuador. 1998. Artículo 130 numeral 9.

⁵² Chaves Angel Polibio. Reforma Constitucional. Más Gobernabilidad?. FESO. Pág. 28. 1998.

Empero, es menester recordar que los antes mencionados dignatarios son elegidos por el voto popular, por lo que podría considerarse que la destitución por ellos ejercida, es decir por los concejales, consejeros o diputados, sería una forma, una especie de revocación de mandato realizada a nombre del pueblo que los eligió, pero la expresión popular manifestada en la Consulta de Mayo de 1997, determinó que si hay hechos que merezcan revocar el mandato, será directamente el pueblo el que lo decida, es decir que prescindió de los intermediarios políticos, y su probable explicación puede estar en el constante y profundo desprestigio de algunos sectores y en general de la clase política ecuatoriana.

Justamente en estos días en que la crisis que vive el país se ha visto agravada por las indecisiones presidenciales, por los pactos políticos, por los “arreglos” en los que tuvo que entrar el Gobierno del Ex Presidente Doctor Jamil Mahuad, al punto que se habla de un pacto para permitir el regreso del ex Presidente Abdalá Bucaram, mediante la expedición del nuevo Código de Procedimiento Penal, inclusive a través de la violación de procedimientos establecidos para la correcta expedición y promulgación de la ley, pero más aún con el absurdo jurídico de querer poner en vigencia solamente una parte del Código, pues aunque se diga que no hay prohibición constitucional o legal para vetar un cuerpo legal proponiendo que entre en vigencia por partes, no es concebible con la lógica jurídica ni con la doctrina jurídica esta intención, pues un Código es un todo orgánico, que debe ser aplicado contextualmente, pues sus artículos, sus capítulos están relacionados entre sí en la medida en que responden a un sistema jurídico definido.

La opinión pública es casi unánime reclamando la salida no solo del Presidente Mahuad sino también del Congreso Nacional. “La hora de crisis que vive el país obliga urgentemente a todos los sectores a sentarse en forma responsable a establecer las estrategias y los planes de los

cambios estructurales que se demanda frente al colapso del actual sistema corrupto... Con la salida del Presidente, la demanda del cierre del Congreso si tiene una salida constitucional urgente: la revocatoria del mandato popular de los diputados por incumplimiento injustificado de su trabajo (artículos 109 y 110 de la Constitución), si no tienen la sensibilidad de irse antes como ya aceptan diputados de la ID y Pachakutik.

La iniciativa para la revocatoria del mandato ejercerá un número de ciudadanos en goce de los derechos políticos que represente por lo menos el 30 por ciento de los empadronados. Es decir, si hay aproximadamente siete millones de empadronados, con dos millones cien mil firmas se puede implementar la salida de los diputados. Quien no va a respaldar esta idea. Se debe convocar a una consulta popular inmediata que deje abierta la posibilidad del cierre del Congreso y la implementación de la reorganización de la Función Judicial”⁵³

Debemos aclarar que los términos planteados por el articulista antes citado, adolecen de erróneas concepciones respecto a la revocatoria del mandato, puesto que según la Constitución el treinta por ciento requerido de empadronados corresponden a la respectiva circunscripción territorial de cada uno de los diputados en este caso, es decir no es procedente la revocatoria considerando al país como un todo como lo plantea, por que de ésta manera no surtirían los efectos jurídicos esperados, es decir cesar a los diputados en sus funciones y que sean reemplazados por quienes les corresponda, que según la Constitución dice, se hará de acuerdo con la ley, ley que todavía no existe, por lo que en caso de aplicarse la norma constitucional se produciría un vacío legal en lo relativo a la legitimidad de los subrogantes. Bajo estos criterios y consideraciones resulta de trascendental importancia el establecer el marco legal que permita un

⁵³ Rivadeneira, Miguel. Editorial. El Comercio. Lunes 10 de enero del 2000. Pág. A-4.

cabal ejercicio de este derecho consagrado constitucionalmente y que cumpla los objetivos por los que fue introducido.

3.- ANÁLISIS DE LA DECLARATORIA POPULAR DE REVOCATORIA DEL MANDATO AL EX PRESIDENTE AB. ABDALÁ BUCARAM ORTIZ.

El antecedente político inmediato motivante de la introducción de esta figura lo constituye la resolución del Congreso Nacional de dejar vacante la Presidencia de la República, al cesar al abogado Abdalá Bucaram, invocando la causal de incapacidad mental y designando en su reemplazo, en calidad de Presidente Constitucional Interino, al doctor Fabián Alarcón, sin embargo cabe aclarar que fue el multitudinario rechazo y la expresión del pueblo en general , tomando una forma de mandato popular, lo que determinó esta especie de revocatoria forjada en las calles del país.

3.1.- BREVE CRONOLOGÍA Y DESCRIPCIÓN DE LOS HECHOS PRINCIPALES.-

Cuando el ex presidente Bucaram inició su corto período presidencial – apenas seis meses- manifestó que “vamos a hacer historia”, y no estoy seguro de saber si esta afirmación la realizó vaticinando lo que habría de ocurrirle meses más tarde, es decir si iba predispuesto a hacer lo que hizo y a provocar lo que provocó, para “hacer historia” y posteriormente como estamos viendo en estos días intentar volver a la arena política.

Si este hecho se cumple, asistiremos a la configuración de un caso de escape de la acción de la justicia, porque al menos en el caso de los juicios por injurias en los que ha sido sentenciado, la dejaría burlada a

través de la aplicación de la institución jurídica conocida como prescripción, que se configura con el transcurso del tiempo en un lapso igual al establecido como sanción para el delito de que se trate. En el aspecto político ya somos espectadores de las componendas políticas, de las maniobras de sus coidearios, de los favores que se estarán “negociando”, para a cambio dar apoyo legislativo, al sector gobiernista, manipulando y maniobrando a favor del regreso de su “líder”.

Pienso que el pueblo que lo eligió, también lo juzgó y que como consecuencia de este juzgamiento se produjo una revocatoria de mandato de hecho, que como sabemos, fue canalizada y aprovechada por otros actores de la política, que posteriormente la “legalizaron”.

Surge la duda: la Resolución del Congreso Nacional fue o no apegada a derecho?. Lo analizaremos un poco mas adelante.

Sin embargo si es importante observar que este hecho de la vida nacional determinó la introducción constitucional de la revocatoria del mandato, pero que a pesar de haber sido una decisión del pueblo manifestada en las urnas, no fue extendido dicho precepto al cargo de Presidente y Vicepresidente de la Republica.

Pienso que los pros y contras expuestos en la Asamblea Nacional Constituyente, que fueron tratados en el capítulo anterior, tenían sus aciertos y desaciertos, sin embargo queda la sensación de que la adopción de dicha figura a través de la consulta popular de Mayo de 1997, reflejaba el anhelo popular de que este mecanismo sea de aplicación universal.

3.2.- LA EXPRESIÓN POPULAR DE FEBRERO DE 1997.-

No me cabe la menor duda de que fue el pueblo del Ecuador, el verdadero protagonista del movimiento que echó del poder a Bucaram, obviamente con el asentimiento de los grupos de poder del país, y así el pueblo, de la misma manera que lo eligió de conformidad con la constitución vigente en ese tiempo, también se podría afirmar que tácitamente o de hecho le revocó el mandato, pues esta figura todavía no constaba en el marco constitucional. “Cuando se examina nuestro Derecho Constitucional, desde la primera Carta Política, la Constitución Quiteña de 1812, hasta la actual, se encuentra un principio repetido sin excepción: la soberanía reside en el pueblo.

La Constitución Garciana de 1869 la explica como “el derecho a gobernarse con arreglo a la justicia” y la de 1884, después del derrocamiento del Dictador Ignacio de Veintimilla, añade la delegación de ella “a las autoridades establecidas”. Esta soberanía popular, como en pocas ocasiones, se ha visto expresada en este mes de febrero de 1997. El pueblo en ejercicio de ella, a voz en cuello ha proclamado su derecho a “governarse con arreglo a la justicia”.

En los comicios del año pasado triunfó Bucaram. Su malhadado Gobierno solo se ocupó de saquear el país desde el primer día. Ventajosamente ese escarnio duro menos de seis meses y de él se sacudió el país el 5 de febrero. Una grande y fornida unidad popular le sacó del Palacio de Gobierno.

Se ha cerrado un capítulo corto e infamante de la historia. Ha caído su capitán y el grupo de bribones que trató de imponerse a base de la mentira y el insulto. Se montó un tinglado de circo, con un vocinglerío adulator y engañoso. Pero de nada sirvió esa endeble tarima. Sus actores se derrumbaron por su propio peso y el decidido empujón popular.

El nuevo Gobierno constitucional responde al anhelo popular de “governarse con arreglo a la justicia” y lo preside Fabián Alarcón Rivera, hijo de uno de los más valiosos dirigentes políticos de este siglo: Ruperto Alarcón Falconí, líder del Partido Conservador y candidato a la presidencia de 1952. Por escaso margen no alcanzó el poder.

Ruperto Alarcón tuvo como lema en su campaña esta frase “Acción y Honradez” frase que, quien escribe estas líneas la hizo suya, para sus campañas políticas en años posteriores. Fabián Alarcón educado en la escuela de acrisolada honestidad de su padre, debe igualmente canalizar sus actos, en este corto periodo, dentro del mismo lema. Si estos dos conceptos lo caracterizan, escribirá un digno capítulo de nuestra historia.

Los pueblos y Gobiernos de América y del mundo han recibido una gran lección del valiente pueblo ecuatoriano. Gobernantes –mal informados- como los de Argentina y Panamá, pretenden menospreciar la gesta nacional y defender al fugitivo ex Presidente. Suponemos que cuando conozcan la verdad de los hechos corregirán su equivocación.

Con el mismo espíritu del pueblo quiteño, protagonista de la Revolución de las Alcabalas de 24 de Julio de 1592 y del Primer Grito de Independencia en América del 10 de Agosto de 1809, se levantó el pueblo ecuatoriano en la revolución del 28 de mayo de 1944, contra el despótico gobierno de Arroyo del Río y se ha levantado ahora en 1997 para cerrar el paso a un minúsculo y deshonesto aprendiz de tiranuelo y ha decidido, amparado en sus derechos soberanos, “governarse con arreglo a la justicia”

La batalla la han ganado la prensa nacional con su opinión orientadora y el pueblo ecuatoriano, gran protagonista, con su tenaz acción”⁵⁴

En la historia de nuestro Derecho Constitucional, no ha existido la figura de la revocatoria del mandato, desde la Constitución de 1830, lo que si estuvo estipulado fue la eventualidad de la destitución presidencial, para el efecto se establecían tres causales a saber:

“1.- Por entrar en conciertos contra la independencia y libertad del Estado, o de cualquier otro Estado de la Republica (se refería a la Republica de Colombia).

2.- Por infringir la Constitución, atentar contra los otros poderes, impedir la reunión y deliberaciones del Congreso, negar la sanción a las leyes formadas constitucionalmente y provocar una guerra injusta.

3.- Por abuso del poder contra las libertades publicas, y captar votos para su elección.”

El llamado a ejecutar el juzgamiento era el Congreso dado lo dispuesto en el artículo 31 de la Constitución de 1830, que indicaba que: “el Congreso, oída la acusación que se introduzca por dos diputados contra el presidente y vicepresidente en los casos de responsabilidad, resolverá su admisión o repulsa. Si la acusación fuere admitida, someterá a una comisión de su seno la instrucción del proceso, reservándose el juicio y la sentencia: harán sentencia los votos de los dos tercios de los diputados presentes sin concurrencia de los acusadores. Admitida la acusación, queda de hecho suspenso el acusado; en los delitos comunes, decretada

⁵⁴ Salazar A., Francisco. El Comercio. 17 de Febrero de 1997. Pág. A-5.

la suspensión, pasará la causa al tribunal competente. Una ley especial arreglará el curso y orden de estos juicios y determinará las penas”

La Constitución de 1945, señalaba en el artículo 67 que “el Presidente de la República es expresamente responsable: 1. Por Traición a la Patria; 2. Por infringir la Constitución; 3. Por atentar contra los otros órganos del poder publico; 4. Por dificultar el curso de las leyes y decretos; y, 5. Por ejercer facultades extraordinarias sin que le hayan sido concedidas conforme el artículo siguiente”

Sin embargo, hubo sectores en el país que quisieron aparecer como los propulsores de aquella gesta, lo cual no guarda relación con la realidad pues “el movimiento del cinco de febrero nació de la rebelión de la sociedad ante un Gobierno corrupto, inepto y desconectado de los valores y tradiciones sobre las que se fundó el país. No fue, como hoy dicen algunos, una acción concertada contra las reformas liberales. La comunidad no salió a las calles para apoyar la plataforma de lucha de los viejos dinosaurios, ni para pedir el anquilosamiento del país en esquemas socialistas, ni para revivir a la UNE o al MPD. No. La gente salió e hizo multitudes por razones éticas, por motivaciones espirituales, por íntimos reclamos que sintió en el alma. A los millones de ciudadanos no les movió ese prosaico cálculo político que, durante el Carnaval, se convirtió en balsa para reflotar antigüedades doctrinarias y asegurar la precaria vigencia de la clase política”⁵⁵

En efecto, hubieron diversos sectores que intentaron apropiarse de la gesta protagonizada por el verdadero Pueblo del Ecuador, pero el rechazo a un gobierno corrupto, chabacano, grotesco, irrespetuoso, tomó una dimensión, una envergadura de tal naturaleza no vista en el Ecuador, al menos desde el inicio del periodo democrático en 1979.

⁵⁵ Corral, Fabián. Página Editorial. El Comercio. Lunes 17 de febrero de 1997. Pág. A-4.

Esa acción cívica protagonizada por la gente de todos los estratos sociales, de todos los lugares de la Patria, que como hemos venido manifestando, provocaron una especie de revocatoria de mandato, han dejado además un mensaje para los gobernantes futuros, expresado en una placa recordatoria de este significativo acontecimiento, colocada en la pared lateral derecha de la entrada a la Catedral de la ciudad de Quito, en la Plaza de la Independencia, en aquella en la que se produjeron tantos sucesos históricos de la vida nacional y particularmente el que, cuyo análisis nos ocupa, en la que se lee:

“ AL PUEBLO ECUATORIANO

En gesto heroico y acto de civismo sin precedentes, el cinco de febrero de mil novecientos noventa y siete, el pueblo ecuatoriano en unidad patriótica, desterró: la soberbia, el despotismo, la corrupción y la incapacidad de un gobierno que accedió al poder engañando y no supo cumplir con sus promesas.

Gobernantes tened presente que los Ecuatorianos estamos vigilantes somos Jueces y sabemos castigar.

Quito, 5 de marzo de 1997 F.D.I.”

3.3.- INTERVENCIÓN DEL CONGRESO NACIONAL.-

Es muy importante considerar lo mas objetivamente posible, la actuación y las resoluciones que adoptó el Congreso Nacional en torno a este problema, entonces, si realizamos un análisis desde un punto de vista estrictamente jurídico, vamos a tener que remitirnos a lo que estuvo establecido, estipulado, normado o señalado, específica y puntualmente en el texto constitucional vigente a la fecha de los acontecimientos, es decir el artículo ciento uno de la Constitución Política, cuyo primer inciso textualmente dice: “ En caso de falta temporal del Presidente de la Republica, lo reemplazarán en su orden: a) El Vicepresidente de la República; b) El Ministro de Gobierno; o, c) El Ministro de Estado designado por el Presidente de la República.”⁵⁶

Como podemos observar la disposición constitucional solamente se refiere a la falta temporal y no habla de la falta definitiva del Presidente.

Entonces cuál era la salida que debía tener este problema jurídico-político-constitucional?

La Constitución de ese tiempo establecía en el artículo 179 que “ en caso de duda sobre el alcance de las normas contenidas en esta Constitución solo el Congreso Pleno las interpretará, de un modo generalmente obligatorio, mediante Ley Especial Interpretativa, en dos debates, en días distintos, con el voto favorable de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros. Una vez aprobada, se ordenará su promulgación en el Registro Oficial”⁵⁷

Sin embargo, el caso no era precisamente de duda, sino de inexistencia de estipulación para que opere la sucesión en caso de falta Definitiva del

⁵⁶ Constitución Política del Ecuador de 1996. Impresa en el Departamento de Publicaciones del Congreso Nacional. Artículo 101. Pág. 45.

⁵⁷ Constitución Política del Ecuador 1996. Impresa en el Departamento de Publicaciones del Congreso Nacional. Artículo 179. Pág. 71.

Presidente de la República. Entonces en el seno del Congreso Nacional se analizaba la forma de viabilizar la sucesión, para lo cual, se preparó una propuesta de moción que fue presentada por el Diputado Franklin Verduga, cuyo tenor recoge los aspectos más relevantes del hecho y para una mejor comprensión de la actuación del Congreso, consideramos que amerita su conocimiento, cuyo texto es el siguiente:

“ Ante los sucesos que paralizan y conmueven a la nación ecuatoriana, provocados por la bochornosa e ilegal conducta del Presidente de la República, abogado Abdalá Bucaram Ortiz, que de manera reiterada y constante viola la Constitución y las Leyes de la República, atropella a la sociedad civil, amenaza y arremete a la prensa y más medios de comunicación, utiliza a las Fuerzas Armadas en actos extraños a sus funciones perjudicando su imagen, protagoniza actividades artísticas, musicales y deportivas reñidas frontalmente con la majestad de la Presidencia de nuestra República y ha montado una gigantesca red de familiares y allegados que son el eje de la corrupción que, convertida en sistema de Gobierno, azota y denigra al Ecuador; Que el Presidente de la República ha intentado amedrentar a los diputados impidiendo el normal tránsito al Palacio Legislativo y amenazando al Presidente del Parlamento y a los principales líderes del mismo, con apresarlo si no se somete a sus caprichos; y, Que la exigencia, virtualmente unánime de la población es que termine este estado de caos y desafueros organizados por el Ejecutivo. Resuelve: Declarar, la incapacidad mental para gobernar del abogado Abdalá Bucaram Ortiz, al tenor del literal d) del Artículo cien de la Constitución Política de la República y consecuentemente el cese de funciones como Presidente Constitucional de la República. En aplicación del inciso segundo del artículo uno de la Constitución y en uso de esas atribuciones, designa como Presidente Constitucional Interino de la República del Ecuador, al doctor Fabián Alarcón Rivera, Presidente del Honorable Congreso Nacional para que en el lapso de un año contados a

partir de ésta fecha, convoque a elecciones generales para designar Presidente y Vicepresidente de la República y Diputados Provinciales, Concejales y Consejeros, que deban ser renovados por la conclusión de su período, quienes deberán posesionarse en el mes de Agosto de mil novecientos noventa y ocho, de acuerdo con la Ley. Fundamentados en la parte final del literal j) del Artículo ochenta y dos de la Constitución Política de la República, declarar cesantes en su cargo a los señores Contralor General, Procurador General, Fiscal General, Superintendente de Bancos, Superintendente de Compañías, Superintendente de Telecomunicaciones y Miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales en funciones prorrogadas, para que éstos organismos de control sean dirigidos por ciudadanos independientes de la influencia del Régimen y cumplan con su verdadero cometido. El Congreso Nacional como respuesta al “ Mandato Popular “ presentado por el Frente Patriótico y pronunciamientos y sectores sociales del país, demanda al nuevo Gobierno una política económica sustentada en la confianza, la seguridad jurídica, la honestidad, la eficacia y la solidaridad, que se traduce en medidas de austeridad fiscal y de incentivos a la producción que erradique injustos aumentos de las tarifas de los servicios públicos y que derogue las medidas económicas que tanto quebranto han causado a los ecuatorianos. Deseche el Proyecto de convertibilidad, redefina el manejo de deuda externa privilegiando la inversión social. Garantice el concepto de solidaridad, universalidad en el sistema de seguridad social, conforme al mandato soberano del pueblo, manifestado en las urnas. Redefina el proceso de modernización de las áreas estratégicas privilegiando criterios de eficiencia, soberanía e integridad del patrimonio público, así como también propender a una auténtica descentralización administrativa de la Nación. Elimine el Ministerio Étnico Cultural y la Secretaría de Asuntos Indígenas y Minorías étnicas. Cree el Consejo Nacional de Planificación y de Pueblos Indígenas, Campesinos y Negros. Restituya en sus cargos a los trabajadores y maestros de instituciones públicas que han sido

ilegalmente cancelados por el actual Gobierno y excita a la Función Ejecutiva y Judicial para que se investiguen e inicien los juicios por peculado, extorsión y otros delitos, cometidos por los funcionarios, familiares y amigos de la administración del abogado Abdalá Bucaram. Cree por consenso los mecanismos jurídicos y constitucionales para que se convoque la Asamblea Constitucional con el fin de iniciar y promover una reforma constitucional que permita un cambio estructural del Estado y la sociedad ecuatoriana, garantizando los derechos legítimos obtenidos por las organizaciones sociales y sectores productivos, reconociendo a nuestro Estado también como Plurinacional. En sesenta días se presentará de consenso, al País y al Honorable Congreso Nacional, conceptos, procedimientos y cronogramas para el efecto. El Honorable Congreso Nacional, procederá a realizar las reformas constitucionales y legales que viabilicen la instalación de la Asamblea Constitucional en Agosto de mil novecientos noventa y ocho. Demanda que se lleve adelante una política internacional respecto del problema territorial con el Perú, capaz de garantizarnos una paz digna y definitiva con esa Nación, que se sustente en el reconocimiento de una salida territorial y soberana al Amazonas ⁵⁸

La primera resolución del Congreso Nacional que se expidió el seis de Febrero de mil novecientos noventa y siete, recogió casi íntegramente el texto de la moción antes señalada, pero en vista de la posición asumida por la Dra. Rosalía Arteaga Serrano, Vicepresidenta Constitucional de la República de ese entonces, que pugnaba por acceder al cargo de la Presidencia por el orden de sucesión correspondiente, motivó la expedición de una segunda resolución que consideró la presencia de la Vicepresidenta Constitucional, que se convirtió en una de las figuras principales y protagonistas de los sucesos de febrero de mil novecientos noventa y siete, quien al abordar lo referente a la actuación del Congreso

⁵⁸ Libro Auténtico de Legislación Ecuatoriana. I-97-65.

Nacional comenta que “ más o menos a las ocho y media comienzan los diputados a votar hasta que sucede algo lógico pero inesperado, el diputado Jorge Montero del CFP, pide que se de lectura al artículo por el cual se dice que el Congreso puede elegir Presidente. El Secretario busca y busca y no lo encuentra y no lo puede leer, realmente fue una situación embarazosa que hizo caer en cuenta a todo el mundo que efectivamente se estaba cometiendo una barbaridad porque yo, y aquí quiero expresar mi criterio personal, creo que para la destitución de Bucaram se hace una interpretación de la ley, puesto que en todo caso el Congreso tiene la capacidad de destituir sea al Presidente o Vicepresidente, desde luego con un juicio, por las tres causales que manda la Constitución, pero también hay el artículo cien en que se puede declarar vacante por locura, insania mental o física, incapacidad o algo así. Entonces se hace una especie de interpretación forzada de la ley, pero en todo caso hay la capacidad, el Congreso puede destituir. Pero en el caso del nombramiento, ni siquiera puede hacerlo, no hay artículo que interpretar y tampoco existe la figura de Presidente Interino como la que se dio en esa memorable sesión del Congreso Nacional”⁵⁹

Sin embargo, por más esfuerzos realizados por la Dra. Arteaga, solamente logró conseguir que el Congreso Nacional le encargue temporalmente la Presidencia hasta que se designe un Presidente Interino, pues así lo estableció la aludida segunda resolución, que taxativamente dice:

“El Congreso Nacional, considerando, que el H. Congreso Nacional, como supremo representante de la voluntad popular, mediante Resolución del 6 de febrero de 1997, declaró el cese de las funciones como Presidente Constitucional de la República del abogado Abdalá Bucaram Ortiz, de conformidad con lo estatuido en el literal d), del artículo 100 de la

⁵⁹ Arteaga S., Rosalía. La Presidenta. Editorial Edino. Pág. 103.

Constitución Política de la República; que el 9 de febrero de 1997 el señor doctor Fabián Alarcón Rivera, mediante atenta comunicación al Congreso Nacional expresa que a fin de fomentar la unión interna de todos los ecuatorianos y lograr fortalecer el frente interno de la República, ha solicitado se deje sin efecto el encargo de ejercer la Presidencia Constitucional Interina de la República, expedido el 6 de Febrero de 1997, de modo que el Parlamento Nacional tenga la libertad de proceder de conformidad con el criterio que estime pertinente; y, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, RESUELVE:

ARTICULO PRIMERO: Ratificar la declaratoria de incapacidad mental para gobernar del abogado Abdalá Bucaram Ortiz, al tenor del literal d) del Artículo 100 de la Constitución Política de la República y consecuentemente el cese de sus funciones y la vacancia del cargo de Presidente Constitucional de la República, resuelta por mayoría de votos de los miembros del H. Congreso Nacional.

ARTICULO SEGUNDO: Encargar la Presidencia de la República en forma temporal, a la doctora Rosalía Arteaga Serrano, Vicepresidenta Constitucional de la República, por el tiempo limitado, estrictamente necesario e indispensable para que el H. Congreso Nacional designe Presidente Constitucional Interino de la República.

ARTICULO TERCERO: De conformidad con el artículo 74 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, el Presidente Constitucional Interino, será nombrado por mayoría absoluta de sus miembros y durará en sus funciones hasta el 10 de Agosto de 1998.

ARTICULO CUARTO: El Tribunal Supremo Electoral, convocará a elecciones generales para designar Presidente Constitucional de la República, quien durará en sus funciones hasta el 10 de Agosto del 2002;

así como también de conformidad con la Ley convocará a elecciones de Diputados Provinciales, Concejales Municipales y Consejeros Provinciales, que correspondan, de manera que quienes resulten electos, asuman sus funciones el 1 y 10 de agosto de 1998, respectivamente.

ARTICULO QUINTO: Una vez posesionado el Presidente Constitucional Interino por parte del H. Congreso Nacional, la doctora Rosalía Arteaga Serrano, reasumirá la Vicepresidencia Constitucional de la República.

ARTICULO SEXTO: Ratifícase íntegramente el contenido de la Resolución adoptada por el Congreso Nacional el 6 de febrero de 1997, en lo que no se oponga a la presente Resolución, con la excepción de que queda sin efecto el encargo del ejercicio de la Presidencia Constitucional Interina de la República del doctor Fabián Alarcón Rivera, quien reasumirá de manera inmediata la Presidencia del H. Congreso Nacional.

Dado en la ciudad de San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, en la Sala de Sesiones del Congreso Nacional, a los nueve días del mes de febrero de mil novecientos noventa y siete.”⁶⁰

Como se puede apreciar, este problema jurídico-político-constitucional, afectó gravemente la imagen del país, evidenciando la inestabilidad política, los soterrados intereses particulares, las interpretaciones acomodadas, puesto que en lo que respecta al aspecto jurídico, el autor quiere manifestar su criterio en el sentido de considerar que la primera acción del Congreso, es decir el acto de declaración de cesación y destitución, pudo haber tenido visos de legalidad, digo visos porque como se anotó más arriba, no se comprobó debidamente la insania mental, sin

⁶⁰ Congreso Nacional. Libro Auténtico de Legislación Ecuatoriana. I-97-66

embargo, la posibilidad de cesación y destitución, si estaban previstas en aquella Constitución.

Empero, concuerdo con la apreciación referente a la inexistencia de disposición constitucional, en tanto y en cuanto, la normatividad vigente no le facultaba al Congreso para nombrar al Presidente, y no constaba estipulación ex profeso, pues porque lógicamente, si no existía, si no se producía la “falta” de la palabra definitiva, al referirse a la ausencia del Presidente, se hubiese efectuado la sucesión presidencial en los términos y en la persona de quien estuviere ejerciendo la Vicepresidencia, como ha sido la tradición en las diferentes Constituciones Políticas del Ecuador.

CAPITULO III

LA RENDICIÓN DE CUENTAS

1.- NECESIDAD DE LA INSTITUCIONALIZACION DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS.

1.1.- NATURALEZA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS.-

La Institución de la rendición de cuentas debe ser comprendida en el estricto sentido de su significación, sin embargo para efectos de la valoración que vamos a realizar, a fin de determinar la necesidad de su institucionalización, dirigida a los funcionarios públicos, la analizaremos primeramente en sus significaciones de tipo civil, penal, político, financiero, legal.

Pero previamente revisemos algunas definiciones de la rendición de cuentas:

1.2.- DEFINICIONES.-

- Rendición de Cuentas.- “Es la presentación, al conocimiento de quien corresponda, para su examen y verificación, de la relación minuciosa y justificada de los gastos e ingresos de una administración o gestión. Están obligados, entre otros, a rendir cuentas las siguientes personas:

- a) los albaceas, en cuanto al caudal hereditario
- b) los administradores de la herencia
- c) los mandatarios
- d) los gestores de bienes ajenos

- e) los síndicos de los concursos de acreedores
- f) el depositario de los bienes de la quiebra
- g) los tutores que sean parientes colaterales del menor o incapacitado y el extraño que no haya recibido la tutela con la asignación de frutos por alimentos
- h) los comisionistas.”⁶¹

- “ Rendición de Cuentas: Dejando aparte los múltiples casos que se presentan en las relaciones privadas y en la vida comercial, en que unas personas tengan que rendir a otras una cuenta de la gestión realizada, generalmente de orden económico, las leyes prevén algunas circunstancias en que la rendición de cuentas constituye obligación. Así sucede, entre otros casos, con la que incumbe a los tutores y curadores, a los albaceas testamentarios, a los administradores de bienes ajenos, a los mandatarios. La rendición de cuentas puede tener carácter judicial o extrajudicial.”⁶²

Desde un punto de vista jurídico esta rendición de cuentas toma la denominación de responsabilidad, la cual consiste en lo siguiente:

“Responsabilidad: en Derecho: Es la Obligación de dar satisfacción y reparar por los daños de las propias acciones: 1) en el campo civil (responsabilidad civil) y 2) en el terreno de la responsabilidad criminal. La responsabilidad penal es el deber del imputado de responder de lo realizado y de sufrir la pena a que le condenen las leyes (imputabilidad)”⁶³

1.3.- LA RESPONSABILIDAD CIVIL.-

⁶¹ Diccionario de Derecho Usual. Tomo III. Editorial Heliasta S.R.L. Pág. 536.

⁶² Osorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Heliasta S.R.L. Pág. 661.

⁶³ Enciclopedia Salvat. Tomo 11. Salvat Editores S.A. Barcelona. España. Pág. 2859.

Conforme hemos venido analizando a lo largo de la tesis, primeramente veamos la relación comparativa entre el mandato civil y su correspondiente rendición de cuentas, lo que nos va a permitir proyectarnos al análisis de la significación, alcance y viabilidad en los diferentes ámbitos y particularmente en el político, por ello es conveniente mencionar que la vinculación que existe entre la figura de la rendición de cuentas con la del mandato de carácter civil, se traduce en que como efecto de la realización de dicho contrato, algunas legislaciones como la chilena, establecen la obligación de que el mandatario de cuenta de su administración e inclusive esta obligación se constituye una de las principales que contrae el mandatario, cualquiera que sea la naturaleza del encargo que se le confía, y debe hacerlo “sea que haya contratado a nombre del mandante o a su propio nombre, con el objeto de poner en conocimiento del mandante la forma en que se ha llevado a efecto la gestión del negocio, los resultados del mismo y la restitución de todo lo que el mandatario ha recibido en virtud del mandato, sea de terceros, y aun cuando lo pagado por estos no se deba al mandante”.⁶⁴

Como podemos observar esta obligación es consustancial al mandato mismo, es decir que no se admite la posibilidad de separar la obligación de rendir cuentas de la gestión encargada.

En nuestra legislación, si esta previsto que el mandatario tiene la obligación de dar cuenta de su administración, en efecto el artículo 2086 del Código Civil en vigencia, así lo establece cuando señala que: “el mandatario está obligado a dar cuenta de su administración. Las partidas importantes de su cuenta serán documentadas, si el mandante no le hubiere relevado de esta obligación. La relevación de rendir cuentas no

⁶⁴ Stitckin David. El Mandato Civil. Universo S.A. Santiago-Chile. Pág.463. .

exonera al mandatario de los cargos que contra el justifique el mandante”.⁶⁵

Es decir que para el caso del mandato civil esta legislada la existencia del principio de la rendición de cuentas, sin embargo, legalmente también se prevee que si el mandante ha exonerado de esta obligación al mandatario, no por ello deja el mandatario de tener la responsabilidad del manejo de los asuntos o negocios del encargo conferido.

La más típica de las rendiciones de cuentas, desde antaño, causa de minuciosa reglamentación legislativa es la del tutor, obligado a llevar cuenta fiel y documentada de las rentas y de los gastos que la administración de los bienes del menor y el cuidado de su persona hayan causado, y ello aunque el testador le haya relevado de rendir cuenta.

Siguiendo con el análisis comparativo, efectivamente la legislación ecuatoriana así lo determina, al decir en el artículo 458 del Código Civil que “ el tutor o curador esta obligado a llevar cuenta fiel, exacta, y en cuanto fuere dable, documentada, de todos sus actos administrativos, día por día, a exhibirla luego que termine su administración; a restituir los bienes a quien por derecho corresponda, y a pagar el saldo que resulte en su contra.

Comprende esta obligación a todo tutor o curador, incluso los testamentarios, sin embargo de que el testador los haya exonerado de rendir cuenta, o les haya condonado anticipadamente el saldo, y aunque el pupilo no tenga otros bienes que los de la sucesión del testador, y aunque se le dejen bajo la condición precisa de no exigir la cuenta o el saldo. Semejante condición se mirara como no escrita.”⁶⁶ En sentido

⁶⁵ Código Civil. Art. 2086. Corporación de Estudios y Publicaciones. Pág. 434.

⁶⁶ Código Civil. Art. 458. Corporación de Estudios y Publicaciones. Pág. 98.

jactancioso, justiciero o amenazador, rendición de cuentas se dice también por exigencia de responsabilidad, con alusión a la penal y grave, o a la implacable venganza privada o popular.

1.4.- RESPONSABILIDAD POLÍTICA.-

Desde el punto de vista político, el concepto de Responsabilidad, como una de las cinco características esenciales de la forma de gobierno republicana, “consiste en la obligación que tienen los gobernantes de dar cuenta de su cometido a los electores, en forma directa o a través de los organismos establecidos para el efecto, y de asumir, las consecuencias de sus actos con arreglo al derecho”⁶⁷.

Un elemento clave para fortalecer y sustentar la democracia y eliminar la corrupción, es la obligación que tienen los gobiernos y los funcionarios públicos de responder por sus actos, en las esferas política, financiera y legal.

La responsabilidad en el cumplimiento de estas obligaciones, inspira confianza, y la ciudadanía confía en la forma de gobierno responsable en el cumplimiento de sus promesas de campaña, de la claridad y transparencia en el manejo financiero de la caja fiscal, y en el sometimiento a las normas vigentes para la administración pública.

La falta de responsabilidad en el cumplimiento de sus obligaciones, conduce a la ineficiencia, a la corrupción, y como consecuencia de ello tendremos un elevado costo público como financiero, ya que si el Estado tiene funcionarios ineficientes y corruptos, pierde financieramente. Un gobierno elegido democráticamente, es responsable ante sus electores, y si el pueblo observa la ineficiencia del trabajo de los funcionarios públicos,

⁶⁷ Borja, Rodrigo. Enciclopedia de la Política. Pág. 842.

éstos tienen que enmendar y componer sus actuaciones, caso contrario, estarían trabajando y gobernando a espaldas de sus electores, y esto es totalmente antidemocrático y arbitrario.

Responsabilidad en una democracia es esperar que todos los empleados públicos respondan por sus acciones, responsabilidad significa que tenemos el derecho a juzgar esas acciones, y si las encontramos erradas, tenemos el derecho de exigir la salida de los responsables de dichas acciones. Dentro de este esquema a los políticos hay que escogerlos por su integridad, su honradez, y deshacernos de aquellos que no merecen nuestra confianza, y de hecho desacreditan a las instituciones públicas. Y no solo hay que buscar gente honrada, sino también funcionarios públicos profesionales, que sepan cómo desempeñar adecuadamente sus funciones.

Pero todo esto se logra con la participación directa de la sociedad, ya que no podemos vivir criticando, o comentando entre nuestros amigos y parientes, los malos gobiernos o congresos que tenemos, si ellos son producto del sistema democrático, a través del voto de los ciudadanos, en donde la mayoría decide.

Debemos analizar las formas más adecuadas de elegir a los mejores hombres, y a los partidos políticos que mejores propuestas presenten, no permitiendo el engaño, a través de la manipulación de los medios de comunicación, donde las grandes empresas electorales saben cómo manejarse.

La responsabilidad política obliga a ser consecuentes a los gobernantes con sus electores, en base de sus principios ideológicos y programáticos, ya que no pueden decir en la campaña electoral que van a realizar tal o cual cosa, y ejecutar, luego de ser electos, otras. Esto causa desconfianza no solo en la ciudadanía, sino en el propio sistema, pues el ciudadano común, se siente defraudado, ve que su voto no ha sido respetado, y naturalmente le quita el respaldo a su candidato elegido, por

eso vemos cómo muchos presidentes son electos con una gran votación, pero al poco tiempo de ejercer su mandato, ha descendido su nivel de popularidad.

La responsabilidad política, obliga a los partidos políticos, como a la gente que hace política en forma directa, a presentar planes y proyectos de gobierno en el ámbito en el que se vayan a desenvolver luego de ser electos. De esta manera el ciudadano puede escoger a los mejores partidos políticos y candidatos, dando aceptación a una forma de gobierno con directrices claramente preestablecidas. De no existir planes de trabajo, y de utilizar otros recursos en la única finalidad de ganar una elección, estamos ante el típico acto de corrupción política, ya que se está engañando al elector, afectando indirectamente el sistema político democrático.

En nuestro medio es necesario restablecer la credibilidad en la acción de la Función Ejecutiva, que la población comprenda que el gobierno quiere que las cosas se hagan bien, que se cumpla la ley y que todo se realice de una manera transparente, informando a la comunidad qué es lo que se quiere hacer, porqué se hace y cómo se hace, informando los resultados de las investigaciones en los casos de corrupción, y llevando a los tribunales de justicia a las personas que tengan alguna responsabilidad. Es un proceso de la recuperación de la fe en los gobernantes, y para ello es necesario la institucionalización de la rendición de cuentas, cuyo resultado podría eventualmente originar una revocatoria de mandato, por tanto se deduce la directa vinculación que tienen las dos instituciones mencionadas y por lo mismo la necesidad de la plena vigencia y aplicación en el ordenamiento jurídico nacional.

La gente aceptaría planes y programas, si se da cuenta de que los funcionarios del gobierno están trabajando para la mayoría de ciudadanos, para darles un trato igualitario, eliminando las diferencias, la discriminación y el privilegio.

1.5.- RESPONSABILIDAD FINANCIERA.-

La responsabilidad desde el punto de vista financiero obliga a todos los gobernantes o funcionarios públicos, a manejar los recursos del Estado con honestidad y responsabilidad, presentando presupuestos debidamente justificados y financiados acordes a las reales necesidades de la función que están desempeñando, realizando egresos debidamente respaldados, y firmando contratos totalmente claros y transparentes, de manera que cuando éstos sean analizados o fiscalizados, no quede duda alguna sobre el correcto manejo de los mismos. Esta responsabilidad exige someternos a inspecciones y verificaciones permanentes, y a explicar públicamente los procedimientos empleados.

Se tienen que perfeccionar los sistemas de auditoría, contabilidad, tesorería, presupuesto y manejo de la deuda interna y externa, para que con un correcto y unificado sistema administrativo y financiero, exista la total claridad de procedimientos.

El Estado es uno solo, por lo que no se puede admitir que existan excepciones en el manejo financiero en algunas instituciones, ya que esto se presta al abuso de los fondos públicos, basta con analizar el nivel de remuneración que tienen las Instituciones del Estado, para verificar las grandes diferencias que existen, dándose ejemplos desproporcionados entre lo que gana un conserje de una entidad petrolera y un maestro de educación pública.

De estas diferencias se derivan hechos que pueden desembocar en conductas corruptas, de allí que es imperioso establecer límites de la responsabilidad individual como estrategia de control en el ámbito de la burocracia para crear confianza, como instrumento necesario para controlarla en la esfera de un gobierno democrático, en tal virtud, “primero, un estudio de la responsabilidad como estrategia de control burocrático, no solo debería analizar, “para que” deben ser “responsables” los funcionarios, sino también, tomar en consideración cómo pueden ser

juzgados (acusados y alabados, castigados y premiados) por lo que hacen o dejan de hacer. A pesar de que, lógicamente, la polémica sobre qué es justificable que los funcionarios hagan (u omitan, según el caso) tendría que preceder a cualquier discusión sobre cómo juzgarlos, ambas son necesarias para la concreción práctica de una conducta responsable dentro de la burocracia”⁶⁸

1.6.- RESPONSABILIDAD LEGAL.-

No se puede tolerar el abuso, la posición de que apropiarse de los fondos públicos no es un delito, sino una viveza. El aprovechamiento indebido de los recursos del Estado para algunos políticos profesionales, era una oportunidad que no podía dejarse pasar mientras se ejercía un cargo. Estas actitudes cínicas tienen que ser combatidas, ya que los bienes públicos tienen dueños, y esos somos todos los ciudadanos, motivo por el cual es necesario un proceso de fiscalización permanente y oportuno, y de educación sobre principios éticos y morales.

La responsabilidad legal exige el sometimiento a las normas legales vigentes, tanto a las de derecho público como a las de derecho privado, y también a someternos a los Jueces competentes y organismos de control, cuando existan presunciones de responsabilidad por el inadecuado manejo de los fondos públicos. Dentro de este esquema tenemos normas para el manejo y contabilización de los fondos públicos, la contratación pública, para los trámites de compras, pagos por servicios, etc.

Las leyes se hicieron para cumplirlas y no para evadirlas, y los funcionarios públicos deben dar ejemplo del cumplimiento de las mismas,

⁶⁸ Burke, John P. Responsabilidad Burocrática. Editorial Heliasta S.R.L. Buenos Aires-Argentina. Pág. 287-288.

ya que cuando los ciudadanos miran cómo las principales autoridades violan la ley, pierden el respeto a las mismas y al principio de legalidad.

Para que funcione adecuadamente este sistema de responsabilidades es necesario que exista una adecuada descentralización, evitando la concentración de funciones, evitando los monopolios, y profesionalizando los sistemas y procedimientos, acordes a los avances tecnológicos que tenemos a nuestra disposición.

Se deben buscar mecanismos para consolidar a las instituciones, perfeccionando sus sistemas y procedimientos, analizando sus virtudes y defectos, antes de pretender modificar con cada nuevo funcionario las leyes que regulan las Instituciones del Estado, bajo el criterio de que con una nueva ley se solucionarán los problemas y serán más eficientes, lo cual es falso, ya que una nueva ley necesita tiempo para implementarse y nuevos sistemas para aplicarse, y en el período de implementación se produce caos y confusión.

Hay que dictar un Código de Ética para los funcionarios públicos, para que estos sepan que trabajan para el Estado, y que no pueden realizar actividades donde existan intereses contrapuestos, o conflicto de intereses.

Debemos educar a los funcionarios a respetar las leyes y bienes del Estado, ya que el problema de la corrupción no solo se combate con un ejército de fiscalizadores o con medidas policiales, pues si bien éstas ayudan, no solucionan el problema en forma definitiva.

No solo existe corrupción en las esferas estatales, pues son en determinados casos, más corruptos los empresarios que buscan en el Gobierno formas de hacer negocios, abusando de su condición económica, y que las nuevas formas de corrupción tienen nombres de empresarios, banqueros, o lavadores de dinero.

1.7.- LA RENDICIÓN MERCANTIL DE CUENTAS.-

Es otra de las formas de rendición de cuentas, que en cambio es referida exclusivamente al ámbito mercantil, y que es muy frecuente y severa en las actividades mercantiles por la esencia lucrativa del comercio y la habitual intervención de intermediarios profesionales. La legislación comparada nos indica que “el Código de Comercio argentino determina que cuantos profesan el comercio contraen por el mismo hecho la obligación de someterse a todos los actos y formas establecidos en la ley mercantil, entre esos actos se cuenta la obligación de rendir cuentas en los términos legales y convencionales o usuales. Toda negociación es objeto de una cuenta, que debe ser conforme con los libros de quien la rinde y acompañada con los respectivos comprobantes, pues al final de cada negociación o en el curso de la misma, los comerciantes están obligados a la rendición de cuentas del asunto concluído o al final de cada año si se trata de cuentas corrientes. El deber se acentúa cuando es de cuenta ajena. En la rendición de cuentas cada uno responde por la parte que tuvo en la administración. Las costas o gastos de la justificación contable sea por cuenta o a cargo de los bienes administrados”.⁶⁹

1.8.- ANTECEDENTES HISTORICOS.-

Cuando se trata de analizar el origen de una determinada institución es necesario remitirse a los resultados que han obtenido los estudiosos y tratadistas de varias épocas que han hurgado en el desarrollo social y político de la humanidad y que como hemos venido observando provienen de la vieja Europa, rica en cultura, historia, tradiciones y costumbres.

⁶⁹ Diccionario de Derecho Usual. Tomo III Décima edición. Editorial Heliasta S.R.L. Buenos Aires Argentina. Pág. 536.

En lo referente al tema que nos ocupa, la rendición de cuentas, es necesario puntualizar que doctrinariamente esta asociada al principio de la responsabilidad en el desempeño de las funciones por parte de los funcionarios públicos.

“Los antecedentes fueron ingleses, la lucubración doctrinaria fue francesa y la aplicación practica fue norteamericana. Así, en el caso de la responsabilidad, la costumbre constitucional de Inglaterra, prolijamente observada por los filósofos políticos de su tiempo, se convirtió en texto constitucional en los Estados Unidos al momento de asumir la forma federal de Estado en 1787 y se reprodujo en Francia a la hora de plasmar los ideales de la Revolución de 1789, desde donde se ha expandido por el mundo democrático. El principio de la responsabilidad proviene, por tanto, de viejas tradiciones políticas y jurídicas de Inglaterra que demandaban a los funcionarios públicos no solamente responder por sus actos sino también por los de sus subordinados”.⁷⁰

Vale mencionar que, el principio de la responsabilidad se aplica de manera muy particular en la monarquía inglesa, ya que se parte de la convicción de que el Rey no puede hacer mal, por lo que esta al margen de la responsabilidad. Entonces no hay acción legal alguna contra el rey ni tribunal que la pueda admitir, excluyéndose formalmente al rey de las reuniones del gabinete para que no haya acto real susceptible de juzgamiento, “esta irresponsabilidad jurídica del monarca se combina con la responsabilidad colectiva del gabinete e individual de los ministros. La esencia de la responsabilidad gubernativa esta en que los ministros y el gabinete están obligados a dar cuenta de sus actos ante el Parlamento y, particularmente ante la Cámara de los Comunes. El gabinete o el ministro tendrá que dimitir si sus explicaciones no satisfacen a la mayoría de los comunes, cuya disconformidad se expresa a través del voto de censura, la desaprobación de un voto de confianza o la negativa a una propuesta

⁷⁰ Borja, Rodrigo. Enciclopedia de la Política. Pág. 843.

del ejecutivo. Sin embargo, al gabinete le queda el recurso de solicitar al rey la disolución del parlamento y la convocatoria a nuevas elecciones para renovarlo. En este supuesto serán los electores los que concedan una nueva mayoría al gabinete para que continúe en el poder o la concedan a la oposición, en cuyo caso el gabinete no tendrá mas alternativa que renunciar.

La institución del refrendo en el derecho constitucional, originaria también de Inglaterra a comienzos del siglo XVIII, se creó para servir a los fines de la responsabilidad política. A través de él se combinó la irresponsabilidad jurídica del monarca con la responsabilidad primero de sus consejeros y después de sus ministros. A partir del refrendo de los actos monárquicos hay siempre un ministro que responde por ellos ante el Parlamento.

La institución del refrendo se origino en Inglaterra cuando el Act of Settlement (1701) obligó a los consejeros del rey a poner su firma en los actos de éste, costumbre que se mantuvo después de que los consejeros se convirtieron en los ministros de la corona y de que nació el gabinete como el órgano en que debían tratarse los asuntos gubernativos que antes se ventilaban en el Consejo Privado del Reino. Desde entonces se acostumbró que los actos del monarca llevarsen la firma responsable de un ministro y, en consecuencia, que los ministros del rey quedasen sometidos al juicio del Parlamento, a través del llamado impeachment, para hacer efectivas sus responsabilidades.”⁷¹

2.- DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS.-

⁷¹ Idem obra citada. Pág. 843.

2.1.- DIFERENTES AMBITOS DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS.-

2.1.1.- AREA EDUCATIVA.-

El tema de la educación es tan amplio y tan importante, el básico para el desarrollo de una sociedad, que ameritaría la elaboración no solo de una tesis sino de múltiples estudios de diagnóstico que posiblemente ya se han realizado por parte de los especialistas y que habrán determinado los problemas y las soluciones que deberían adoptarse para que cumpla, en sus diferentes niveles, su misión en el desarrollo nacional, por ello me referiré específicamente a lo relativo al tema de la rendición de cuentas en esta área.

La Constitución Política vigente desde el 10 de agosto de 1998, en el capítulo Cuatro, titulado de los derechos económicos, sociales y culturales, en la sección Octava que trata de la Educación, hace referencia de manera expresa a la obligación que tienen tanto el sistema educativo nacional, como las instituciones de educación superior de rendir cuentas a la sociedad, es decir que la figura de la rendición de cuentas tiene plena vigencia, sin embargo, por ser nueva necesita de los mecanismos que viabilicen de manera efectiva su cumplimiento. Justamente eso es lo que se ha preceptuado en los artículos de la Constitución, en los cuales se lee:

“Art. 70.- La ley establecerá órganos y procedimientos para que el sistema educativo nacional rinda cuentas periódicamente a la sociedad sobre la calidad de la enseñanza y su relación con las necesidades de desarrollo nacional.”⁷²

⁷² Constitución Política del Ecuador de 1998. Artículo 70.

Como se anotó, la disposición constitucional, señala que habrá órganos y procedimientos para el efecto, lo que plantea varias interrogantes: ¿será necesario crear entes burocráticos para dar cumplimiento a lo antes citado? ¿Quién designaría a los funcionarios que tengan a cargo estas atribuciones y que requisitos deberían tener si como se deduce del texto, la rendición periódica de cuentas será sobre la calidad de la enseñanza en función de las necesidades del desarrollo nacional?, Quién controlaría a los controladores?, puesto que el concepto de calidad también podría ser objeto de apreciaciones subjetivas, lo mismo que las necesidades del desarrollo nacional, lo que significa que la ley que regule lo relativo a esta temática, deberá tener disposiciones que precisen estos pormenores.

En cambio en lo referente a la Educación Superior, el asambleísta ha sido un poco mas explícito al puntualizar la autonomía del sistema de evaluación y acreditación, y menciona un organismo de cooperación y coordinación de nivel superior. Para apreciar la exactitud del precepto constitucional, lo transcribimos a continuación:

“Art. 79.- Para asegurar los objetivos de calidad, las instituciones de educación superior estarán obligadas a la rendición social de cuentas, para lo cual se establecerá un sistema autónomo de evaluación y acreditación, que funcionará en forma independiente, en cooperación y coordinación con el Consejo Nacional de Educación Superior”⁷³.

Sin embargo, es criterio del autor que no se puede estandarizar un mecanismo de rendición de cuentas de similares características en todos los niveles educativos, pues no tiene el mismo alcance y significación la educación primaria y la educación superior por ejemplo, no quiero decir con esto que no tengan la misma importancia ni que todos los actores,

⁷³ Constitución Política del Ecuador de 1998. Artículo 79.

sean éstos alumnos, padres de familia, maestros e instituciones, estén exentos de rendir cuentas de conformidad con el precepto constitucional.

Con este mismo razonamiento, hay que diferenciar la educación y su proceso de rendición de cuentas en el sector Comunitario, en el que el campesino, el indígena, tienen otras realidades e inclusive carencia de infraestructura, pero no por ello exentos de estos procedimientos. En la obra Elementos Básicos Para la Gestión Educativa, su autor Cristóbal Quishpe Lema, aborda lo relativo a la educación comunitaria y la rendición de cuentas desde el punto de vista de la Gerencia educativa, a la que atribuye las características de ser: comunitaria, participativa, solidaria, justa, crítica, autocrítica, formativa, comprometedora y objetiva, y señala que “ con la rendición de cuentas en la Educación o Ñawinchina, sabremos el costo y beneficio de la educación del pueblo, cuánto se gastó, cuánto se pudo enseñar, a qué nivel llegaron los beneficiarios, cuánto y cómo participaron en la educación los actores y componentes de la Comunidad Educativa; yendo más al fondo es: rendir cuentas de la responsabilidad de cada uno de los integrantes de la Comunidad Educativa frente a la educación. Al final de la rendición de cuentas o Ñawinchina, habrán los análisis respectivos con el fin de estimular y recompensar si el caso amerita, caso contrario habrá llamadas de atención y juzgamiento “. ⁷⁴ Cabe aclarar que el vocablo “Ñawinchina” textualmente significa: careo.

Y cuando se refiere a la forma de ejecución de esta Rendición de Cuentas, propone que la manera mas conveniente “ debe ser a través de un foro público, de antemano deben nombrar un moderador y dos secretarios/as, con el objeto de que vayan anotando las resoluciones a las que van llegando. Cada uno de los integrantes de la Comunidad

⁷⁴ Quishpe L., Cristóbal. Elementos Básicos Para la Gestión Educativa. Fundación Hanns Seidel. Ecuador. 1998. Pág. 254.

Educativa expone a través de un cuestionario, los demás , van anotando lo que les interesa saber y, cuando les toque la réplica pedir las respectivas aclaraciones hasta que queden satisfechos.

Al final emitirán un informe que debe ser conocido por toda la comunidad en una sesión ampliada, las resoluciones a las que llegue la comunidad será el veredicto final. Ese informe debe ser enviado y conocido por las autoridades educativas provinciales para que conozcan como está desarrollando la educación en X comunidad y, se proceda a tomar en cuenta las resoluciones a las que han llegado.”⁷⁵

De lo expuesto se deduce que los mecanismos de rendición de cuentas no pueden ser uniformes, no solo en el campo educativo, que tiene varios niveles y diferentes circunstancias, sino en general en todos los ámbitos de acción ciudadana, que deberán implementarse tomando en consideración la naturaleza de las actividades, de las funciones, de las responsabilidades, de los logros, etc. de los varios actores involucrados, diferenciando el grado de participación y responsabilidad de cada uno de ellos.

Al respecto, el Ing. Juan Bernardo León, manifiesta que “no hay que engañarse, es fundamental estar plenamente conscientes que la rendición social de cuentas, únicamente será posible: cuando los sistemas de evaluación del rendimiento de los estudiantes y de los logros académicos de los planteles sean realizados por fundaciones o empresas totalmente independientes del Ministerio de Educación, de la Iglesia, de las asociaciones privadas de establecimientos educacionales confesionales y laicos y de los sindicatos y gremios de maestros; cuando los resultados de éstas evaluaciones se publiquen y difundan ampliamente, para

⁷⁵ Quishpe L., Cristóbal. Elementos Básicos Para la Gestión Educativa. Fundación Hanns Seidel. Ecuador. 1998. Pág. 271

conocimiento de la ciudadanía, de los contribuyentes, de los propios estudiantes, de los padres de familia, de los mismos maestros y de las autoridades educativas; y, cuando los estudiantes y sus padres puedan escoger libremente los planteles a los que los alumnos asistan, ejerciendo sus derechos de consumidores del servicio educativo, a través del poder de compra que los usuarios del sistema adquieren al disponer de los voucher de las becas, o del crédito educativo; de otro modo, no hay rendición social de cuentas”.⁷⁶

Evidentemente la rendición de cuentas en el campo educativo debe pasar por el terreno de la evaluación, y en base de ella establecer los correctivos necesarios o los cambios que ameriten los resultados de la rendición, siempre teniendo como fines la elevación en unos casos y el mantenimiento en otros de un alto nivel de calidad en la educación, no solamente porque así lo ha establecido la Constitución Política en vigencia, sino y principalmente porque las condiciones del mundo moderno a través de la globalización, exige que los países sean más competitivos, más preparados, más capacitados a fin de enfrentar las consecuencias derivadas de estos fenómenos y los que vendrán en este nuevo siglo XXI.

2.1.2.- AREA ELECTORAL

La Constitución Política de la Republica del Ecuador, en el Título IX, que trata de la Organización Electoral, establece que el Tribunal Supremo Electoral, con sede en la ciudad de Quito y jurisdicción en el territorio nacional, es persona jurídica de derecho público, que gozará de autonomía administrativa y económica, para su organización y el

⁷⁶ León, Juan B. Fundación Ecuador. Agenda para el Desarrollo. Ecuador Siglo XXI. Educación. Julio 1998. Página 11.

cumplimiento de sus funciones de organizar, dirigir, vigilar y garantizar los procesos electorales, y juzgar las cuentas que rindan los partidos, movimientos políticos, organizaciones y candidatos, sobre el monto, origen y destino de los recursos que utilicen en las campañas electorales.

Esta disposición guarda coherencia con la establecida en el artículo 116 de la Carta Política, que dispone que “ la Ley fijará los límites de los gastos electorales. Los partidos políticos, movimientos, organizaciones y candidatos independientes, rendirán cuentas ante el Tribunal Supremo Electoral sobre el monto, origen y destino de los recursos que utilicen en las campañas electorales.

La publicidad electoral a través de los medios de comunicación colectiva, solo podrá realizarse durante los cuarenta y cinco días inmediatamente anteriores a la fecha de cierre de la campaña electoral.

La ley sancionará el incumplimiento de éstas disposiciones.”⁷⁷

Es decir que el asambleísta ha determinado la obligación para el Tribunal Supremo Electoral de juzgar las cuentas y a su vez a los diferentes organismos políticos la de rendirlas para la verificación y juzgamiento por parte del mentado Tribunal.

Este es un tema que fue votado en la consulta popular de 1997 y la ciudadanía resolvió que exista un control del gasto electoral. Sobre el tema, existe ya un proyecto sobre el gasto, pero el tema es muy discutido porque habrá que escoger alguna de las opciones que a propósito del gasto existen; control sobre el origen, para que los recursos no provengan de fuentes ilícitas, para el control de las grandes empresas electorales, o el esquema de la limitación señalando un máximo y un tope, según la dignidad para la cual la persona se presenta como candidato. Habrá que

⁷⁷ Constitución Política del Ecuador de 1998. Artículo 116.

debatir pronto este tema, porque la ciudadanía exigirá al Tribunal y a la clase política, más transparencia sobre el origen de los recursos económicos que se destinan a sufragar los gastos electorales. Como alternativa también se puede pensar en que el Estado sea quien proporcione recursos de manera equitativa, y que aparte de estos recursos, no haya más, pero en la práctica será bastante difícil lograr un estricto cumplimiento.

Pero esta rendición de cuentas que se refiere al monto, origen y destino de los recursos utilizados en las campañas electorales, aborda un aspecto que indudablemente nos parece correcto porque debe haber un control sobre los gastos electorales, y justamente en estos días se debate en el Congreso Nacional la Ley del Control del Gasto Electoral, tema de actual importancia puesto que el depuesto ex presidente Mahuad, según las cifras que se conocen, recibió tres millones cien mil dólares de parte del banquero Fernando Aspiazu, como “aporte” para la campaña electoral. Sabido es que los grandes empresarios y banqueros realizan este tipo de “donaciones” pero a los dos candidatos finalistas de modo que gane quien gane tienen asegurados los “favores” que en reciprocidad les darán las futuras autoridades.

Sin embargo, la rendición de cuentas que también nos interesa no es solamente la referida a los gastos electorales de los partidos, movimientos políticos, organizaciones y candidatos electos, sino que y fundamentalmente la rendición de cuentas relativa a su gestión como autoridades, como dignatarios en el manejo de la cosa pública, en la efectiva realización de los planes y programas que se han ofrecido a la comunidad, en el correcto y transparente manejo de los fondos públicos. “Ahora mas que nunca, los estamentos no oficiales ni oficializados, tenemos que optar contra la injusta y corrupta organización del país. Mientras tanto, vamos a respaldar a la nueva presidenta, la dolarización y

exigir que sirva para incrementar la producción y terminar la especulación. ¿Exigir a quien? A quien se ponga al servicio de toda la sociedad y cuente con su respaldo condicional, a quien rinda cuentas, tenga referencias limpias, no pacte con el diablo y no viva para flotar en las encuestas.”⁷⁸

Entonces ahora el tema de la organización de la administración electoral que tradicionalmente ha existido, se vuelve a consagrar y se entrega al Tribunal Supremo Electoral el control de lo electoral, pero aparte de lo clásico, hoy le va a tocar a éste Tribunal, la compleja y difícil tarea del juzgamiento de las cuentas que presenten los partidos políticos, movimientos y candidatos, y el control será sobre el origen y destino de los recursos como se ha analizado.

2.1.3.- AREA POLÍTICA.-

La Rendición de Cuentas en el área política concita especial atención e interés en virtud de su importancia y de su característica de ser eje motor del desenvolvimiento de un conglomerado social organizado jurídica y políticamente dentro de un territorio determinado. En este campo es en el que desemboca uno de los ámbitos de mayor importancia por el manejo de fondos públicos, por la obligación de la ejecución de obras, por la de expedición de leyes, por la búsqueda de la seguridad interna y externa del país, así como de su desarrollo, a fin de lograr el bien común, por ello manifestamos que en ésta área es de superlativa importancia la rendición de cuentas.

En las actuales circunstancias que vive nuestro país, arrastrando desde varios años atrás una permanente crisis de gobernabilidad, de

⁷⁸ Salazar, Juan F. Diario El Comercio 16 de Enero del 2000. Pág. A-4.

inestabilidad política, reflejada en el hecho de que en los últimos cuatro años hemos tenido cinco presidentes, con una creciente corrupción, con una corriente de autonomías provinciales o regionales originadas en sectores de la Costa, con el consecuente peligro para la integridad del país, con inescrupulosos politiqueros que buscan acercarse a ejercer el poder político en la circunscripción territorial en la que tienen asentada su base electoral, sus feudos de poder, disfrazando estas intenciones con la supuesta mejora de los servicios en aquellas provincias o regiones que se declaren autónomas, pero desde ya renegando de asumir las funciones, competencias y responsabilidades que deberían asumir, pues solamente les interesa lo referente a la captación de los recursos que se generan en aquellas regiones o provincias, como si todas las provincias tuviesen las mismas capacidades, recursos y oportunidades, “nos parece antipatriótico, egoísta e irresponsable afán de figuración, escandalizar con “autonomías”, que podrían debilitar a la nación, poniendo en alto riesgo su existencia”⁷⁹

No podemos desconocer tampoco que las condiciones caducas del Estado centralista deben cambiar, deben modernizarse para afrontar y enfrentar los retos de la inevitable globalización, sin embargo no creemos que el camino de las autonomías entendidas en su verdadera significación, es decir con la posibilidad y facultad de ejercer una independencia política, económica, jurídica, sean la panacea, porque de concretarse en este sentido, prácticamente iríamos a un federalismo, para el que el Ecuador no está preparado, y se avizoraría la desintegración del Estado.

Es necesario aplicar las disposiciones legales vigentes para ejecutar los procesos de desconcentración y descentralización de funciones, de responsabilidades, de competencias, y de esta manera impulsar los

⁷⁹ Villamil, José. Diario El Comercio. 16 de Noviembre de 1999. Pág. A-5.

procesos de descentralización del Estado, hacer efectivo en la práctica las facultades que tienen actualmente las entidades del régimen seccional autónomo para ampliar las oportunidades de participación social y acceso a la toma de decisiones, aspirando a que con ello se logre una mayor transparencia, gobernabilidad y eficacia en la gestión pública así como la rendición de cuentas a la comunidad, que algunos analistas dicen que se conseguirá dado la cercanía entre las autoridades de la comunidad y sus miembros, tema sobre el cual guardamos nuestras reservas, que serán tratadas un poco más adelante de manera específica.

2.1.4.- AREA DE LOS GOBIERNOS SECCIONALES AUTÓNOMOS.-

En efecto, la Asamblea Nacional determinó la introducción de ésta nueva figura de la rendición de cuentas en el ámbito de acción de los regímenes seccionales, conjuntamente con lo referente al control social y la participación ciudadana, sin embargo, con respecto a los dos últimos términos, hubo algunas disquisiciones sobre su alcance y significación, las que para una mejor apreciación ameritan el conocimiento textual de las intervenciones de los asambleístas y la consecuente adopción del texto que finalmente quedó establecido, al respecto, las Actas de la Asamblea Nacional nos permiten apreciar el análisis que se le dio, el que se expresó de la siguiente forma:

“ El Señor Secretario: La ley establecerá respecto de los entes que conforman el régimen seccional, las formas de control social y de rendición de cuentas con participación de la ciudadanía.

El señor Presidente: En consideración este artículo. Creo que todos estamos de acuerdo.

El Representante Castro Nicolás: Observación. Dice que habrá las formas de control social y la rendición de cuentas. Simplemente creo que la parte final, con participación de la ciudadanía está ya comprendida en el control social. No puede haber control social si no hay participación de la ciudadanía, sino se diría con control gubernamental. El artículo, en mi concepto podría quedar así: los entes que conforman el régimen seccional, la forma de control social y de rendición de cuentas.

El Representante Albán Gómez Ernesto: una redacción que recoge la idea del doctor Castro y quizás establece un mejor orden para la frase: la ley establecerá las formas de control social y de rendición de cuentas de las entidades del régimen seccional.”⁸⁰

De esta forma quedó definida la disposición constitucional, en el sentido de que “la ley establecerá las formas de control social y de rendición de cuentas de las entidades del régimen seccional autónomo”⁸¹. Sin embargo, en cuanto al fondo de la disposición, si ésta es o no viable, sus posibilidades reales de ejercicio y cumplimiento, son aspectos de trascendencia que analizamos más adelante y sobre los que se ha manifestado que a través del sistema autonómico habrá un control más directo de la gestión de las autoridades seccionales.

3.- ENTIDADES VINCULADAS CON LA RENDICIÓN DE CUENTAS.-

La naturaleza de lo que significa la rendición de cuentas, es decir la presentación, al conocimiento de quien corresponda, para su examen y verificación, de la relación minuciosa y justificada de los gastos e ingresos

⁸⁰ Asamblea Nacional Constituyente. 1998. Acta No. 76. Pág. 37.

⁸¹ Constitución Política del Ecuador. 1998. Artículo 237. Pág. 15.

de una administración o gestión, indefectiblemente nos conduce al análisis y tratamiento de instituciones cuyas funciones se relacionen con lo relativo a ese examen, a esa verificación, vale decir a la función de control, en tal virtud, para efectuar la verificación de la rendición de cuentas desde el punto de vista del control, es necesario que las Entidades determinadas en la ley en los diferentes ámbitos sean las receptoras de la información, las controladoras del correcto manejo de bienes y fondos públicos, las vigilantes de la correcta aplicación de la ley cuya inobservancia es fuente de posibles acciones legales cuando de su investigación se detecte alguna irregularidad. Entre éstas Entidades se pueden citar las siguientes:

3.1.- LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO.-

En lo referente a la verificación de la rendición de cuentas de organismos del sector público del Ecuador podemos considerar como la Entidad llamada a realizarla en primera instancia a la Contraloría General del Estado, que es el organismo de control del Estado, cuya base jurídica esta determinada en la nueva Constitución Política de 1998, en el Título X referente a los organismos de control, en la que se la concibe como el organismo técnico superior de control, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, dirigida y representada por el Contralor General del Estado, quien desempeñará sus funciones durante cuatro años.

Con respecto a la normativa de la anterior Constitución, en la nueva se ha determinado que esta entidad, a más de las funciones antes vigentes de controlar ingresos, gastos, inversión, utilización de recursos, administración y custodia de bienes públicos, tendrá atribuciones para realizar auditorías de gestión a las entidades y organismos del sector

público y sus servidores, y pronunciarse sobre la legalidad, transparencia y eficiencia de los resultados institucionales.

Es decir, que ya no solamente verificará lo relativo al control de los ingresos, gastos, inversiones, sino que su competencia alcanza a auditar la gestión misma de las instituciones que están bajo su control, teniendo inclusive criterio respecto del aspecto legal, de la transparencia en las funciones y más aún la determinación de la eficiencia en los resultados que se obtengan en la institución respectiva objeto de seguimiento.

Entonces, los funcionarios que han sido elegidos por el voto popular tienen ya un ente al que deberán rendir cuentas de su gestión, sin embargo, si del concepto de la rendición de cuentas que hemos analizado, consistente en la presentación, al conocimiento de quien corresponda, para su examen y verificación, de la relación minuciosa y justificada de los gastos e ingresos de una administración o gestión, o mas específicamente en el aspecto político, la obligación que tienen los gobernantes de dar cuenta de su cometido a los electores, en forma directa o a través de los organismos establecidos para el efecto, y de asumir, las consecuencias de sus actos con arreglo al derecho, la Contraloría podría ser entonces la que represente para efectos de la rendición de cuentas a los electores de un determinado funcionario, pero solamente en el aspecto de manejo de recursos porque en lo relativo a la gestión propiamente dicha, los electores tienen la posibilidad de la revocatoria del mandato, si consideran que existe incumplimiento del plan de trabajo o por el cometimiento de actos de corrupción como analizamos en capítulos anteriores. Pero este procedimiento que no sería nuevo en cuanto al control como tal, no es precisamente lo que se pretende con la figura de la rendición de cuentas, porque lo que la sociedad esta reclamando en la actualidad es que los funcionarios públicos no solo cumplan con las obligaciones que las leyes establecen en el ejercicio de

su administración, sino que a más de esto exista una preocupación, un deseo intrínseco de responder por los actos y resultados derivados del ejercicio del cargo, de modo que si la sociedad reclama haya una respuesta, y aunque no reclame, sea iniciativa propia del funcionario la rendición de cuentas, vale decir que de oficio, por convicción, que es como debería ser, o por disposición legal que lo obligue, pero que se materialice la rendición de cuentas.

Para el caso de la Contraloría se ha estipulado que “ su acción se extenderá a las entidades de derecho privado, exclusivamente respecto de los bienes, rentas u otras subvenciones de carácter público de que dispongan. Dictará regulaciones de carácter general para el cumplimiento de sus funciones. Dará obligatoriamente asesoría, cuando se le solicite, en las materias de competencia.”⁸²

La Ley Orgánica de Administración Financiera y Control LOAFYC, contiene la descripción del Sistema de Control de los recursos públicos, que “ comprende el conjunto de leyes, reglamentos, normas, políticas, métodos y procedimientos que rigen la actividad de las entidades y organismos del sector público, en lo concerniente al control de su gestión y al ejercicio de las facultades, autoridad y obligaciones de sus servidores; las acciones que deben llevarse a cabo para precautelar y verificar que sus recursos humanos, materiales y financieros se administren en forma correcta, eficiente, efectiva y económica y que se logren los fines, metas y objetivos programados; las acciones pertinentes a la utilización de los recursos públicos por parte de otras entidades y organismos; comprende finalmente la adopción de las medidas adecuadas para corregir las desviaciones “⁸³ .

⁸² Constitución Política de 1998. Artículo 211.

⁸³ Ley Orgánica de Administración Financiera y Control. Artículo 239. Pág. 48.

Así mismo la LOAFYC contiene disposiciones que dicen relación con el establecimiento de responsabilidades de tipo administrativo, civil, así como presunciones de responsabilidad penal, con las respectivas medidas cautelares y de procedimiento judicial que fueren del caso; sin embargo, la rendición de cuentas que ha sido establecida en el artículo 97, cuyo tenor reza que: Todos los ciudadanos tendrán los siguientes deberes y responsabilidades, sin perjuicio de otros previstos en ésta Constitución y la ley, numeral 13: "Asumir las funciones públicas como un servicio a la colectividad, y rendir cuentas a la sociedad y a la autoridad, conforme a la ley".

Para el tema analizado se podría tratar de comprender como "la ley" a la LOAFYC, que como se ha manifestado tiene disposiciones coercitivas, pero y qué sucede con las múltiples áreas de acción ciudadana en el ejercicio de las funciones públicas?. Lamentablemente no manifiesta que habrá una sanción ante su incumplimiento, solamente la establece como un deber de los ciudadanos, ni tampoco dice que la ley regulará las sanciones para quien incumpla este imperativo constitucional, por tanto surge la interrogante: Tendrá asidero jurídico constitucional el establecimiento de sanciones que la Constitución no prohíbe ni faculta?, como en cambio si lo establece cuando señala que en lo relativo al gasto electoral será la ley la que establezca la sanciones en caso de incumplimiento. Como entendemos que este es un asunto de interpretación técnico-jurídica que es competencia del Congreso Nacional, en uso de sus facultades esperamos que lo regule de tal manera que la norma constitucional no se convierta en "letra muerta" y que en los instrumentos legales que se expidan se prevea la aplicación de sanciones a los infractores o mejor a quienes hagan caso omiso de esta obligación constitucional, por ello cobra importancia también la posibilidad de que a través de un reglamento expedido por el Ejecutivo se instituya y regulen

las características que debe poseer la rendición de cuentas para los funcionarios del sector público.

3.2.- LA COMISIÓN DE CONTROL CÍVICO DE LA CORRUPCIÓN.-

Es una Entidad creada con la finalidad de combatir la corrupción, de la que se afirma que es una característica intrínseca de la naturaleza humana, de la sociedad en general y de los sistemas económicos, por lo que la lucha contra ella es permanente, y se vuelve necesario enfrentarla en la conciencia de cada persona, en la participación social y en la creación de oportunidades para todos los ciudadanos en un ambiente de seguridad y desarrollo que impidan la aparición de fuentes y posibilidades de caer en ella. Por esta razón y por la vinculación con la rendición de cuentas, la trataremos más detalladamente.

En vista de que la rendición de cuentas es una disposición constitucional, como uno de los deberes que tenemos todos los ciudadanos en el ejercicio de las funciones públicas, la Ley de creación de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, ha recogido este precepto y lo ha incorporado en la quinta de las consideraciones que motivaron la expedición de ésta ley, en la que específicamente se señala: “ que entre los deberes y responsabilidades que para los ciudadanos establece el numeral 13 del artículo 97 de la Constitución Política está el de asumir las funciones públicas como un servicio a la colectividad y rendir cuentas a la sociedad y a la autoridad, conforme a la ley.”⁸⁴, da lugar al establecimiento de la importancia en el estudio de ésta Institución dentro del análisis y estudio de la rendición de cuentas.

⁸⁴ Ley de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción. Considerando Quinto. Pág. 4. R.O. 253 del 12 de Agosto de 1999.

3.2.1.- ORIGEN DE LA COMISION.-

El origen de la Comisión se remonta a las jornadas de febrero de 1997, en las cuales el movimiento ciudadano consiguió la destitución del gobierno del Presidente Abdalá Bucaram, como un clarísimo rechazo a la corrupción, lo que fue el origen de la creación de la Comisión Anticorrupción, mediante Decreto Ejecutivo del Dr. Fabián Alarcón Rivera, Presidente Interino, cuya finalidad era convertirle en el ente de la sociedad civil que investigara los actos de corrupción. El trabajo realizado por la Comisión desde el 4 de marzo de 1997 en que fue creada hasta el mes de abril de 1998, determinó la adhesión ciudadana, ante lo cual la Asamblea Nacional Constituyente, le dio categoría constitucional cuando la institucionalizó en la Carta Política, mediante los artículos 220 y 221, en virtud de los cuales quedo establecido que la Comisión de Control Cívico de la Corrupción “ es una persona jurídica de derecho público, con sede en la ciudad de Quito, con autonomía e independencia económica, política, administrativa. En representación de la ciudadanía promoverá la eliminación de la corrupción; receptorá denuncias sobre hechos presuntamente ilícitos cometidos en las instituciones del Estado, para investigarlos y solicitar su juzgamiento y sanción. Podrá promover su organización en provincias y cantones.

La Ley determinará su integración, administración y funciones, las instituciones de la sociedad civil que harán las designaciones y la duración del período de sus integrantes que tendrán fuero de Corte Suprema.”⁸⁵

La Comisión por tanto es un organismo de representación de los ciudadanos, que debe cumplir las obligaciones constitucionales en

⁸⁵ Constitución Política del Ecuador de 1998. Artículo 220.

beneficio de ellos, a fin de fortalecer el ejercicio de los deberes y derechos ciudadanos, prevenir la corrupción y ejecutar las acciones para evitar la impunidad buscando que se sancionen a los corruptos, este es el espíritu de la disposición constitucional del artículo 221 en la que se lee: “Cuando la Comisión haya finalizado sus investigaciones y encontrado indicios de responsabilidad, pondrá sus conclusiones en conocimiento del Ministerio Público y de la Contraloría General del Estado.

No interferirá en las atribuciones de la función judicial, pero ésta deberá tramitar sus pedidos. Podrá requerir de cualquier organismo o funcionario de las instituciones del Estado, la información que considere necesaria para llevar adelante sus investigaciones. Los funcionarios que se nieguen a suministrarla, serán sancionados de conformidad con la ley. Las personas que colaboren para esclarecer los hechos, gozaran de protección legal.”⁸⁶

En esta disposición constitucional citada también se puede observar que el asambleísta quiso darle mayor fuerza a la Comisión y dejó establecido que habrá sanciones de conformidad con la Ley a los funcionarios que se nieguen a suministrar información, sanciones que efectivamente han sido plasmadas en el texto legal, aspecto que en cambio no se determinó para la rendición de cuentas.

3.2.2.- VALORES INSTITUCIONALES DE LA COMISION DE CONTROL CÍVICO DE LA CORRUPCIÓN.-

En su afán de concienciar a la sociedad, la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, ha determinado como valores institucionales los siguientes:

⁸⁶ Constitución Política del Ecuador de 1998. Artículo 221.

- Verdad
- Honestidad
- Independencia
- Respeto del derecho a los demás
- Compromiso con la institución y con el país.
- Solidaridad social
- Equidad
- Prioridad al interés colectivo
- Prudencia
- Efectividad y eficacia
- Vocación de servicio
- Trabajo en equipo.

El 12 de agosto de 1999, se publicó en el registro oficial No. 253, la Ley de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, por medio de la cual adquiere fuerza y el asidero jurídico legal correspondiente. Vale la pena resaltar las partes más relevantes de la ley de ésta institución que abiertamente se pronuncia por la vigencia y aplicación del mecanismo de la Rendición de Cuentas que es objeto de nuestro estudio, y para el efecto, es importante conocer la conformación de la Comisión y la designación de sus miembros; así tenemos que el artículo 3 de la ley manifiesta que la Comisión de Control Cívico de la Corrupción “estará integrada por siete miembros principales e igual número de suplentes. Durarán cuatro años en sus funciones y podrán ser reelegidos, por una vez.”⁸⁷

Con respecto a los miembros, serán designados por Colegios Electorales conformados por cada una de las siguientes entidades:

“1. El Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas;

⁸⁷ Ley de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción. Artículo 3. Pág. 6.

2. Gremios Profesionales legalmente reconocidos, representativos de cada sector y de carácter nacional;
3. La Asociación Ecuatoriana de Editores de Periódicos, de Canales de Televisión, de Radiodifusión y la Federación Nacional de Periodistas;
4. Las Federaciones Nacionales de las Cámaras de la Producción;
5. Centrales Sindicales y Organizaciones indígenas, Afroecuatorianas y Campesinas de carácter nacional, legalmente reconocidas.
6. Organizaciones Nacionales de Mujeres, legalmente reconocidas; y,
7. Organizaciones de Derechos Humanos y de defensa de los Consumidores, legalmente reconocidas.”⁸⁸.

Es importante aclarar también que según la disposición legal, los dirigentes de los organismos auspiciantes, no podrán ser miembros de la Comisión, si es que no dejan sus respectivas funciones directivas, lo cual resulta lógico en función de un cabal desempeño en estas delicadas funciones; cada entidad designará un miembro principal con su respectivo suplente, el que le reemplazará en caso de suspensión, ausencia temporal o definitiva, en este caso hasta completar el período para el cual fue electo el principal.

La ley ha otorgado al Tribunal Supremo Electoral la competencia para convocar con treinta días de anticipación a la fecha de la elección, a los respectivos Colegios Electorales, para que efectúen las designaciones. Y con respecto a la idoneidad de los miembros se ha previsto que el Reglamento de la Ley, establezca mecanismos para difundir los nombres de los candidatos antes de ser electos, con la finalidad de que se puedan presentar oposiciones y objeciones a los candidatos. Esto me parece correcto puesto que como ya he manifestado anteriormente, la memoria colectiva de algunos sectores de la sociedad habrán olvidado actuaciones

⁸⁸ Ley de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción. Artículo 4. Pág. 6.

dudosas, corruptas e incluso ilegales que desprestigarían la imagen intachable que hasta la actualidad tiene la Comisión.

3.2.3.- ATRIBUCIONES DE LA COMISION.-

Las atribuciones de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, de acuerdo con la disposición legal, son las siguientes:

“a) Formular programas y dirigir campañas contra la corrupción, así como diseñar un plan nacional de prevención que será puesto en conocimiento de las más altas autoridades de las funciones del Estado. El plan se presentará hasta ciento veinte días después de haber iniciado la Comisión sus actividades. Contendrá las políticas, objetivos, programas y acciones orientadas a cumplir con este propósito;

b) Promover la participación y organización de la ciudadanía en la creación de una cultura de la legalidad y honestidad;

c) Conocer e investigar las denuncias de corrupción que hayan sido presentadas y proceder de oficio ante datos suficientes que hagan presumir corrupción;

d) Solicitar informes o documentos a cualquier institución pública, privada o personas naturales a fin de verificar los fundamentos de los casos que se investigan, constatar y pronunciarse sobre situaciones que impliquen conflictos de intereses o utilización indebida de información privilegiada, así como acceder con los mismos propósitos a cualquier archivo o banco de datos, a cualquier dependencia u oficina pública.

Las autoridades, funcionarios públicos o administradores requeridos, deben suministrar la información en el plazo de veinte días. Todo examen o inspección deberá concretarse a los hechos y documentos relacionados con los casos que se investigan.

Para el examen de cuentas bancarias, tarjetas de crédito u otros documentos relacionados con operaciones del sistema financiero, de las autoridades, funcionarios públicos o administradores requeridos, la Comisión dirigirá sus peticiones al Superintendente de Bancos, o si se refieren a instrumentos previstos en la Ley de Mercado de Valores, a ese funcionario o al Superintendente de Compañías. Las mencionadas autoridades deberán, en todo caso, atender satisfactoriamente las antedichas peticiones.

El funcionario público que se niegue o incumpla con este mandato será cesado en su cargo por disposición de la autoridad nominadora, hecho que se producirá como acción inmediata, luego de que la Comisión de Control Cívico de la Corrupción haya puesto en conocimiento el desacato;

e) Otorgar a las personas que espontáneamente colaboren con la Comisión en el esclarecimiento de los hechos, protección legal para su seguridad personal, a través de las autoridades pertinentes.

f) Remitir, cuando los casos así lo ameriten, los informes finales de los procesos de investigación a la Contraloría General del Estado y al Ministerio Público, quienes darán trámite a lo actuado por la Comisión, de acuerdo con la ley;

g) Recibir declaraciones extraprocesales de personas que tuvieren conocimiento de algún acto de corrupción o que presuntamente hubieren participado en él;

- h) Solicitar a las autoridades administrativas competentes, en mérito a las investigaciones, las correspondientes sanciones;
- i) Conocer, aprobar y evaluar el plan administrativo, y la proforma presupuestaria anual preparados por el Director Ejecutivo;
- j) Designar peritos, y comisionar por escrito a personas especializadas de fuera de su seno, para que en su nombre y representación realicen investigaciones, cuyos resultados serán puestos en conocimiento exclusivo de la Comisión;
- k) Expedir el Reglamento Orgánico Funcional de la Comisión, y de los demás que fueren necesarios para su organización y funcionamiento;
- l) Ordenar que los miembros de la fuerza pública presten de manera oportuna e irrestricta protección a los miembros de la Comisión o a sus delegados, con una sola petición verbal y la identificación oficial, sin que sea menester la autorización u orden de ningún superior jerárquico. En el evento de que un miembro de la fuerza pública se negare a cumplir ese deber se notificará el particular al funcionario competente para que imponga la sanción que corresponda, informe a la comisión sobre la misma; y,
- m) Las demás que otorgue la Constitución Política de la República y las leyes.”⁸⁹

3.3.- EL MINISTERIO PUBLICO.-

⁸⁹ Ley de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción. Artículo 7. Pág. 9.

Como resultado del examen, verificación o rendición de cuentas de las gestiones en las funciones públicas, se configura una de las formas en que pueden derivarse indicios de responsabilidad en las diferentes áreas de competencia, en estos casos le corresponde al Ministerio Público prevenir en el conocimiento de las causas, dirigir y promover la investigación preprocesal y procesal penal.

Cuando halle fundamento acusará a los presuntos infractores ante los jueces y tribunales competentes e impulsará la acusación en la sustanciación del juicio penal. La disposición constitucional dice que el Ministerio Público es uno, indivisible e independiente en sus relaciones con las ramas del poder público integrado por los funcionarios determinados en la Ley.

”Para el cumplimiento de sus funciones, el Ministro Fiscal General organizará y dirigirá un cuerpo policial especializado y un departamento médico legal, vigilará el funcionamiento y aplicación del régimen penitenciario y la rehabilitación social del delincuente, velará por la protección de las víctimas, testigos y otros participantes en el juicio penal.

Coordinará y dirigirá la lucha contra la corrupción, con la colaboración de todas las entidades que dentro de sus competencias tengan igual deber, coadyuvando en el patrocinio público para mantener el imperio de la Constitución y la Ley.”⁹⁰

De acuerdo con las funciones antes expuestas, el Ministerio Público, puede y debe desempeñar un papel preponderante en este nuevo sistema de rendición de cuentas, sin embargo, la injerencia política como ya ha sucedido podría ejercer influencia para acelerar la investigación y

⁹⁰ Constitución Política del Ecuador de 1998. Artículo 219. Pág. 15.

trámite de las causas o en su defecto retardarlas deliberadamente, por lo que para estos organismos de control también habrá que idearse formas que permitan examinar, evaluar y juzgar su respectiva rendición de cuentas.

3.4.- LAS SUPERINTENDENCIAS.-

“Son organismos de carácter técnico dotados de autonomía administrativa, económica y financiera y con personería jurídica de derecho público, encargadas de controlar instituciones públicas y privadas, a fin de que las actividades económicas y los servicios que presten, se sujeten a la ley y atiendan al interés general”⁹¹. Entre ellas están las superintendencias de Bancos, Compañías, Telecomunicaciones.

En lo referente al sector bancario justamente la superintendencia realizó lo contrario de lo antes expuesto, lo que motivó el congelamiento de los fondos de los clientes que se convirtieron en víctimas de un histórico y nefasto feriado bancario ocasionado por la permisividad o talvez complicidad de las Autoridades de turno de la Superintendencia de Bancos que no cumplieron su cometido y hubo que contratar a empresas de auditoría internacionales para que hagan el trabajo que debía hacer esa entidad, ocasionando además la erogación de grandes cantidades de dinero para pagar este trabajo que se decía tenía como finalidad el saneamiento bancario, que puso al descubierto la corrupción de un sector de la bancocracia del país.

Es necesario repensar la forma en que estas entidades encargadas de este tipo de controles y sus principales personeros deben rendir cuentas de su gestión, y según el caso proceder al encausamiento judicial, porque

⁹¹ Constitución Política del Ecuador de 1998. Artículo 222. Pág. 15.

es inadmisibles que sean conocedores del estado de iliquidez financiera de las instituciones sujetas a su control y que permitan seguir captando recursos de sus clientes para después cerrar sus puertas y pasarle la responsabilidad al Estado, a través del cual quienes pagamos las consecuencias somos la gran mayoría del pueblo ecuatoriano, mientras estos banqueros corruptos supuestamente en quiebra viven tranquilamente en lujosas mansiones en el exterior.

Considero necesario por una parte, regular la responsabilidad o mejor dicho garantizar el correcto accionar de los bancos privados y el manejo de los fondos de los depositantes con el patrimonio de sus accionistas para precautelar los dineros depositados por quienes han confiado en esas entidades, quienes también es cierto que conocen que existe un nivel de riesgo financiero, pero no por ello sujetos al perjuicio de ser despojados de sus recursos que en muchos de los casos son producto de toda una vida de trabajo y ahorro.

Por otra parte, proponemos estudiar la posibilidad de que una vez que se haya demostrado procesalmente la responsabilidad dolosa de las autoridades de estos organismos técnicos, también respondan con sus patrimonios personales, esto haría pensar dos veces o más a quienes actúen en defensa de los intereses de pequeños pero poderosos grupos económico-políticos, que seguramente son los que habrán promovido su nombramiento en estas delicadas e importantes funciones que pueden en un momento dado desestabilizar a un país.

4.- NECESIDAD DE LA INSTITUCIONALIZACION DE LA RENDICION DE CUENTAS.

4.1.- EL DERECHO DE ACCESO Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS.-

El Derecho de Acceso es una nueva forma de concebir la facultad de ingresar a las fuentes de información pública que permitan su conocimiento con varias finalidades, una de ellas la necesidad de institucionalizar la rendición de cuentas.

La Constitución Política vigente desde el 10 de Agosto de 1998, ha determinado en el artículo 23 que trata de los derechos civiles de las personas, que éstos están reconocidos y garantizados por el Estado, y en el numeral 15, específicamente, “el derecho a dirigir quejas y peticiones a las autoridades, pero en ningún caso en nombre del pueblo; y a recibir la atención o las respuestas pertinentes, en el plazo adecuado.”⁹²

En la sección décima del capítulo cuatro de la Carta Política, relativa a la Comunicación, se manifiesta en el artículo 81 que: “el Estado garantizará el derecho de acceder a fuentes de información; a buscar, recibir, conocer y difundir información objetiva, veraz, plural, oportuna y sin censura previa, de los acontecimientos de interés general, que preserve los valores de la comunidad, especialmente por parte de periodistas y comunicadores sociales”, y en el inciso tercero: “no existirá reserva respecto de informaciones que reposen en los archivos públicos, excepto de los documentos para los que tal reserva sea exigida por razones de defensa nacional y por otras causas expresamente establecidas en la ley.”⁹³

Y por fin el artículo 221 de la Constitución, facultó a la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, para requerir de cualquier organismo o

⁹² Constitución Política del Ecuador de 1998. Artículo 23. Numeral 15. Pág. 4.

⁹³ Constitución Política del Ecuador de 1998. Artículo 81. Pág. 7.

funcionario de las instituciones del Estado, la información que considere necesaria para llevar adelante sus investigaciones, advirtiéndole que los funcionarios que se nieguen a suministrarla, serán sancionados de conformidad con la ley.

Es necesario hacer referencia a estas disposiciones constitucionales para encuadrarnos en el tema del derecho de acceso vinculado con la rendición de cuentas, ya que la fundamentación jurídica debe permitir la configuración de un escenario en el que progresivamente se vayan estructurando sistemas y procesos que tiendan a transparentar la información, realizar la publicación de contratos, expedir normas reglamentarias para sancionar a los funcionarios públicos que no cumplan con la rendición de cuentas.

“La institucionalización del derecho de acceso a la información de la gestión pública, es un mecanismo básico para transparentar los procesos de la administración pública en el país. Es importante obligar, legalmente, a abrir la Administración pública para exigir la entrega de la información útil y verídica desde las autoridades, a los órganos de control y a la ciudadanía, para que puedan ejercer la vigilancia que ayude a mejorar la gestión y a prevenir los actos irregulares.

Algunos países de América Latina, están incorporando en sus Constituciones y leyes, la normativa respectiva para permitir el derecho de acceso de la ciudadanía a la información de la gestión pública. El ejercicio de este derecho permitirá establecer democráticamente el control ciudadano a la gestión pública y, mediante la rendición de cuentas, obligará a las autoridades y funcionarios públicos, a entregar la información útil y correcta que requieran los órganos de control y los ciudadanos para prevenir la corrupción.

Es decir, concomitantemente con el derecho de acceso, se establece la normativa para obligar a la administración pública a hacer efectiva la rendición de cuentas, a través de uno de los elementos clave, la información de la gestión pública.”⁹⁴

Entonces si queremos enfrentar decididamente la lucha y prevención de la corrupción y la impunidad, es preciso y necesario la institucionalización de la rendición de cuentas mediante el dispositivo del derecho de acceso a la información de carácter público. La importancia de la vigencia y aplicación de la rendición de cuentas tiene relación directamente proporcional con la corrupción, pues “según estudios de la Comisión Anticorrupción del Ecuador conjuntamente con el Centro Carter se deduce que el nivel de corrupción puede ser medido a través de una fórmula por la cual la corrupción sería equivalente a : monopolio más discrecionalidad y menos rendición de cuentas”⁹⁵. Este análisis es un elemento más a considerar para la implementación de estos procedimientos que ojalá sirvan para hacer realidad los objetivos de ésta figura y que además la rendición de cuentas sea efectiva y no quede escrita en el papel.

“El derecho de acceso y la rendición de cuentas, así como el conocimiento de los programas de prestaciones, servicios y recursos para la gestión pública, juega un papel fundamental para observar, conocer y controlar la gestión de los fondos, trámites y el ejercicio del poder por parte de las autoridades y funcionarios públicos. Este derecho permitirá que las autoridades entreguen obligatoriamente y sin morosidad, la información solicitada por las instituciones de control, para verificar el manejo transparente de los bienes del Estado.

⁹⁴ Documento de la Comisión Anticorrupción tomado de Internet.

⁹⁵ Espinosa, Nicolás. Presidente de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción. Conferencia el 15 de Febrero del 2000 en el Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Además es urgente y necesario desarrollar un programa de información al ciudadano mediante todos aquellos recursos y mecanismos adecuados. Esto se puede lograr a través de la creación de diferentes servicios de información al ciudadano, concretamente, a través de una red de oficinas o puntos de información, instalados en los ministerios, dependencias públicas, consejos provinciales y municipios del país, o centralizándolo desde un ente autónomo⁹⁶.

Estamos concientes de que la implementación de los servicios de información tienen su costo, sin embargo la utilidad práctica que pueden ofrecer representaría en el mediano y largo plazo, una compensación reflejada en el impedimento de actos y conductas corruptas que, según estimaciones se habla de un perjuicio para el Estado de entre 1.500 y 2.000 millones de dólares anuales, cifras realmente importantes, más aún en las críticas condiciones en las que se encuentra el país. Además es necesario que la administración pública, como gestora de recursos escasos, recupere la credibilidad y confianza de los ecuatorianos, mejorando la calidad de los servicios, permitiendo que los procesos y trámites de los ciudadanos, sean conocidos con prontitud para tomar decisiones, aprovechando las facultades que brindan las nuevas tecnologías, como la informática, que permite agilizar la entrega de información útil, verídica y oportuna a los ciudadanos y organismos de control, lógicamente preservando la información de la seguridad nacional y el derecho a la intimidad de los individuos, para de esta manera no transgredir los derechos de las personas y cuidar lo relativo a la seguridad del Estado, proceso integral que debe propender a que la rendición de cuentas se produjese por la convicción de todos quienes tenemos la obligación de rendirlas en mayor o menor grado.

⁹⁶ Documento de la Comisión Anticorrupción tomado de Internet

4.2.- LAS AUTONOMIAS Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS.-

A partir del mes de Marzo de 1999 han proliferado eventos en el país alrededor de lo que significan los temas de la descentralización, las autonomías y la regionalización. Principalmente se ha incrementado el debate sobre las autonomías provinciales o regionales, situación que implicaría cambios en la estructura política, jurídica y administrativa del Estado ecuatoriano, y requeriría de reformas constitucionales.

Sin embargo hay que aclarar que la autonomía está consagrada en las leyes de los regímenes tanto municipal como provincial, como característica propia de estos entes, desde 1966 y 1969 respectivamente; en efecto, el artículo 1 de la Ley de Régimen Municipal dice que “ el municipio es la sociedad política AUTONOMA subordinada al orden jurídico constitucional del Estado, cuya finalidad es el bien común local y, dentro de éste y en forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales de la respectiva jurisdicción” y a su vez el artículo 17 de la misma ley prescribe que “ las Municipalidades son AUTONOMAS. Salvo lo prescrito por la Constitución de la República y ésta ley, ninguna función del Estado ni autoridad extraña a la municipalidad podrá interferir en su administración propia...”⁹⁷

A su vez la Ley de Régimen Provincial empieza estableciendo en el Capítulo I referente a la constitución y fines del Consejo Provincial, que “ es institución de derecho público, goza de AUTONOMIA y representa a la provincia. Tiene personería jurídica, con capacidad para realizar los actos que fueren necesarios para el cumplimiento de sus fines, en la forma y condiciones que determinen la Constitución y las leyes.”⁹⁸

⁹⁷ Ley de Régimen Municipal. Artículos 1 y 17. Pág. 5 y 9.

⁹⁸ Ley de Régimen Provincial. Artículo 1. Pág. 3.

Además la Constitución Política de la Republica de 1998 en vigencia, establece como principio fundamental que el Gobierno del Ecuador, entre otras características, es de administración descentralizada, y más aún el Título XI que trata de la Organización Territorial y Descentralización, refuerza dichos postulados en los artículos 224, 225, 226, 228, 230 y 231, que permiten la transferencia progresiva de funciones, atribuciones, competencias responsabilidades y recursos del gobierno central hacia las entidades seccionales autónomas u otras de carácter regional. Solamente se hace excepción de lo referente a la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquello que la Constitución y Convenios Internacionales expresamente excluyan.

De tal manera que la consulta popular realizada en las Provincias de Guayas y Los Ríos, para la declaratoria de la autonomía provincial esta demás, es decir que el Consejo Provincial del Guayas lideró en forma demagógica la consulta para hacer presencia política en el país, puesto que disposiciones constitucionales y legales son suficientes, lo que no existen son los recursos económicos necesarios para la plena realización de lo que la ley ya prevee y consagra como tales a las entidades del régimen seccional autónomo, por ello es necesario diferenciar y precisar lo que verdaderamente existe tras bastidores, cuáles son los intereses de quienes las defienden, en dónde y cuándo se origina esta corriente autonomista, porque esto nos permitirá visualizar de manera más objetiva las reales posibilidades de que la rendición de cuentas sea efectiva o como afirman algunos analistas, la cercanía de los ciudadanos hacia sus autoridades provinciales les permitiría exigir más directamente las cuentas que ahora es obligatoria por disposición constitucional contenida en el texto de la Carta Política, cuya norma dice: “La ley establecerá las formas

de control social y de rendición de cuentas de las entidades del régimen seccional autónomo.”⁹⁹

De tal manera que el tema no solo debe ser analizado sesgadamente desde la perspectiva de la mejora en los servicios sino también de lo relativo a la dispersión del poder político nacional, que es lo que realmente les interesa a ciertas elites y grupos de poder político y económico provincial. Entonces tiene asidero la idea de que “ no hay que caer en ese juego, no es cierto que este tema nos traerá, por si mismo, prosperidad y dicha. Es verdad, eso si, que la población, en la medida que podría estar mas cerca de sus gobiernos locales, con mas poder, les exigiría rendición de cuentas, les demandaría el cumplimiento de sus ofertas de trabajo, pero tampoco caigamos en la trampa de los politiqueros, o de los irresponsables regionalistas, los hay en todas partes, que con su facilismo, o su negocio electorero, nos vienen con el cuento de la panacea autonómica.”¹⁰⁰

Sin embargo, consideramos que las autonomías por si solas no aseguran que los gobiernos provinciales y seccionales administren de mejor manera la cosa publica, además recalco que esta problemática en el Ecuador obedece a problemas de poder político y de regionalismo que son de interés de ciertas élites, que la promueven como opción electoral, como instancia de gobierno, independientemente de la mejora en los servicios que es lo que verdaderamente les interesa a los ciudadanos.

La vinculación evidente del poder político con el económico, que en los niveles provinciales por lo general son parte del patrimonio de los denominados caciques y caudillos, los pseudo lideres y los grupos de

⁹⁹ Constitución Política del Ecuador de 1998. Artículo 237. Pág. 15.

¹⁰⁰ Lasso, Xavier. Diario El Comercio. 24 de noviembre de 1999. Pág. A-5

presión, ponen de manifiesto razones que no se pueden ocultar y que son parte de la realidad política y social del país, que determinarán, como afirma el Dr. Fabián Corral, que “ todo fraccionamiento a afectación al poder político central irá en desmedro de las instituciones y a favor de la fuerza de los caciques. El efecto inmediato será un impulso importante al populismo, porque el acceso al “poder cercano” depende mucho de las percepciones populares más primarias: el caudillo local es un administrador de los caprichos de electores que obra bajo el impulso del discurso barato, es un artífice de sus consignas, un mandatario de sus apetitos. En esas condiciones, será difícil administrar con racionalidad y honradez los intereses de la región”¹⁰¹

Si bien es cierto que en teoría los procesos de descentralización del Estado ampliarían las oportunidades de participación social y acceso a la toma de decisiones y con ello el logro de una mayor transparencia, gobernabilidad y eficacia en la gestión pública así como la rendición de cuentas a la comunidad, en la práctica una autonomía provincial que no es lo mismo, puede derivar en una independencia política, económica, jurídica, peligrosa para mantener la integridad nacional. Y desde el punto de vista del gobierno provincial, la lucha por captar el poder provincial, en este nuevo esquema no asegura la erradicación de las prácticas electoreras cuyas tácticas y estrategias, muchas de las veces caen en el campo de la demagogia, del populismo, razones que motivan nuestras reservas con respecto a las reales posibilidades de ejercitar de manera efectiva la rendición de cuentas en el marco de las autonomías provinciales o regionales, aunque ciertamente , como no todos los casos son iguales, es posible que en algunos si se logren los objetivos previstos pero en otros es evidente que no se conseguirán.

¹⁰¹ Corral, Fabián. Descentralización: entre el servicio a la gente y el poder para las regiones. Pág. 82.

Por esto el autor concuerda con el criterio de que “ el acercamiento del poder a los feudos de caciques y dirigentes populistas restará posibilidades de éxito a toda propuesta sensata de racionalización administrativa y de mejora en la recaudación tributaria. Las autonomías políticas pueden convertirse en un “bumerang” fatal en contra de los intereses de la propia región. Basta recordar lo que ocurrió en Guayaquil con el populismo del PRE cuando copó el Municipio” ¹⁰², es de esperar que esto no ocurra y si acontece, que opere la revocatoria del mandato de las autoridades que incurran en las causales determinadas, sentando un precedente en esos sectores de la clase política cuyas prácticas van de la mano de la demagogia y la corrupción.

4.3.- LA CONTRALORÍA SOCIAL.-

Es la denominación de una de las áreas fundamentales que la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, esta implementando a través del Plan de Prevención que desarrollan los miembros de la Red Cívica Anticorrupción, cuyo objetivo es contribuir a que la ciudadanía se involucre de manera organizada en la vigilancia y control de la gestión pública a través de las veedurías ciudadanas, y de ésta manera pragmatizar la rendición de cuentas.

Esta Unidad de Prevención contempla también desarrollar actividades en las otras áreas que son las siguientes: Formación Ciudadana, Redes Sociales, Información y Comunicación y de Reformas Legales .

¹⁰² Corral, Fabián. Descentralización: entre el servicio a la gente y el poder para las regiones. Pág. 83

El diagnóstico que se ha realizado en ésta área de Contraloría Social, determina la existencia de un problema que consiste en la falta de participación ciudadana organizada en la vigilancia y control de la gestión pública. Ante lo cual ha diseñado una propuesta que consiste en contribuir al establecimiento de las denominadas veedurías ciudadanas en tres provincias inicialmente, como parte de un plan piloto a desarrollar en Pichincha, Guayas y Azuay. Los resultados esperados se concentran en el plan piloto de las veedurías ciudadanas para las tres provincias, el intercambio de visitas con la red de veedurías colombianas, el taller sobre las veedurías, la organización de las veedurías y la alimentación al sistema de información sobre contraloría social.¹⁰³

A través de estos mecanismos los ciudadanos tendrán conocimiento, de lo que hace su Junta parroquial, el Municipio y las dependencias ministeriales en los diversos campos, como la educación, la salud, los programas de bienestar social, lo referente a la justicia e incluso sobre los derechos humanos; pero qué ganaría el ciudadano con conocer el estado de las acciones y programas que se están desarrollando? Pues aparte de conocer, estar informado, y poder exigir la rendición de cuentas correspondientes, también podrá apreciar, de alguna manera controlar y verificar en que se utilizan sus impuestos, cómo son invertidos estos dineros y los provenientes de asignaciones presupuestarias o de cooperación bilateral, multilateral o de otra fuente que integre el fondo de la Institución correspondiente.

Por ejemplo es posible realizar acciones en el campo de la Salud, desde el ámbito local a través de Consejos Locales de Salud, en los que se logre una activa participación de los gobiernos municipales, posibilitando también genuinos espacios de representación y participación ciudadana

¹⁰³ Plan Estratégico 1998-2003 de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción.

en la atención de la salud, buscando hacer realidad el principio de la rendición de cuentas por parte de los servicios en este campo.

La participación ciudadana tiene que reflejarse en acciones concretas que por un lado, materialicen la contraloría social y por otro, permitan la ejecución del mecanismo de rendición de cuentas, así por ejemplo, en el campo educativo, los padres deben integrarse al desenvolvimiento y conocimiento de cómo se gastó el dinero de una determinada entidad educativa, cual fue el desempeño de los profesores, etc., es decir, "hay que construir ciudadanía, que es el mejor sistema de control social, porque ésta es fundamental y además es más difícil de ser engañada"¹⁰⁴

Pero también es necesario para el éxito de estos procedimientos, que en el Ecuador se logre afianzar, la ahora desprestigiada institucionalidad, la cual presupone el sometimiento de los ciudadanos a la ley, para así proyectarnos al logro de objetivos de paz social, de seguridad interna y por tanto imagen de estabilidad en todos los campos hacia el extranjero, con los consecuentes beneficios para el país.

¹⁰⁴ Ing. Juan Bernardo León. Conferencia en el Instituto de Altos Estudios Nacionales. Jueves 6 de Abril del 2000.

CAPITULO IV

LEGISLACIÓN COMPARADA

1.- LA REVOCATORIA DEL MANDATO Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA LEGISLACIÓN COMPARADA.-

Con la finalidad de realizar el análisis y estudio comparativo con nuestra legislación, consideramos relevante incluir las disposiciones constitucionales de varios países latinoamericanos, en lo referente a los temas que han sido objeto de tratamiento en el presente trabajo investigativo, es decir la revocatoria del mandato y la rendición de cuentas, con este propósito y para apreciar con claridad el espíritu y alcance de las citadas disposiciones dentro del contexto constitucional, las transcribiremos textualmente, lo cual nos permitirá comprender y comparar con las estipulaciones constitucionales del Ecuador.

1.1.- REPUBLICA DEL PERÚ.-

En la Constitución Política de la República del Perú, dictada por el llamado Congreso Constituyente Democrático de 1993, en el artículo 31, entre los derechos y deberes políticos, se establece que “los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum, iniciativa legislativa, remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.”¹⁰⁵

¹⁰⁵ Constitución Política de la República del Perú. 1993. Editorial Escuela Nueva S.A. Lima-Perú. Artículo 31. Pág. 15

En términos generales la citada disposición constitucional del Perú, concuerda con las de nuestra Carta Política, la que diversifica las circunstancias y detalles de forma establecidas para el efecto.

Con respecto a la función pública, determina el artículo 41, que “los funcionarios y servidores públicos que señala la ley o que administran o manejan fondos del Estado o de organismos sostenidos por éste, deben hacer declaración jurada de sus bienes y rentas al tomar posesión de sus cargos, durante su ejercicio y al cesar en los mismos. La respectiva publicación se realiza en el diario oficial en la forma y condiciones que señala la Ley. Cuando se presume enriquecimiento ilícito, el Fiscal de la Nación, por denuncia de terceros o de oficio, formula cargos ante el Poder Judicial.

La ley establece la Responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, así como el plazo de su inhabilitación para la función pública. El plazo de prescripción se duplica en caso de delitos cometidos contra el patrimonio del Estado”¹⁰⁶

Nuestra Constitución, también establece la obligatoriedad de presentar al inicio y al término de la gestión, una declaración patrimonial juramentada, que incluya activos y pasivos, y la autorización para que, de ser necesario, se levante el sigilo de las cuentas bancarias, pero se diferencia de la peruana en lo referente a la publicación en el Diario Oficial, que entendemos corresponde a nuestro Registro Oficial; disposición que nos parece acertada porque esta forma permite difundir más abiertamente lo relativo al patrimonio de los funcionarios públicos, y no solamente a los entes de control como actualmente ocurre.

¹⁰⁶ Constitución Política de la República del Perú. 1993. Editorial Escuela Nueva S.A. Lima-Perú. Artículo 41. Pág. 18.

Con respecto, al plazo de prescripción, diferenciamos lo dispuesto en la Constitución Política del Ecuador, que en cambio ha establecido la imprescriptibilidad de las acciones y las penas correspondientes, y más aún, determina que los juicios se iniciarán y continuarán aún en ausencia de los encausados. Creemos que la norma constitucional del Ecuador, por ser más severa, al menos en teoría es más efectiva y contundente, porque según la disposición de la Constitución Política del Perú, del doble del tiempo para la prescripción, puede ser burlada con una reforma en la legislación penal que disminuya el tiempo de las sanciones y por tanto se acorte el plazo de prescripción.

1.2.- REPUBLICA DE COLOMBIA.-

En la Constitución Política de la República de Colombia, dictada por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, el artículo 40 establece que “todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

- 1.- Elegir y ser elegido;
- 2.- Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
- 3.- Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
- 4.- Revocar el Mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la Ley.
- 5.- Tener iniciativa en las corporaciones públicas.
- 6.- Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la Ley.
- 7.- Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La Ley reglamentará esta excepción y determinará los

casos a los cuales ha de aplicarse.

Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.”¹⁰⁷

Concomitantemente con la disposición antes expuesta también se puede citar las contenidas en el artículo 103, cuyos incisos primero y segundo expresan que “son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato” y que “la ley los reglamentará”¹⁰⁸, respectivamente.

Nuestra Constitución Política, en el Título IV, que trata de la Participación Democrática, aborda más ampliamente los temas de las elecciones, la consulta popular, la revocatoria del mandato, los partidos y movimientos políticos y del estatuto de la oposición, en cambio, no habla de plebiscitos, ni referendos, ni del cabildo abierto. La Constitución colombiana solamente enuncia la revocatoria del mandato, indicando que será reglamentada por la Ley, en cambio nuestra Constitución, a través de cinco artículos regula las normas generales de la revocatoria del mandato.

La Ley de Mecanismo de Participación Ciudadana vigente en Colombia desde el año 1994, establece el principio de revocatoria del mandato como “un derecho político por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde”. También detalla la forma y los mecanismos de ejercicio de este derecho ciudadano, indicando que la revocatoria podrá ser solicitada por un número de ciudadanos no inferior al cuarenta por ciento del total de quienes participaron en la votación de elección, cuya motivación puede ser por el incumplimiento del programa de gobierno o por la insatisfacción

¹⁰⁷ Constitución Política de la República de Colombia. Artículo 40. Pág. 27.

¹⁰⁸ Constitución Política de la República de Colombia. Artículo 103.

general de la ciudadanía, revocatoria que se perfecciona y se ejecuta si el número de votos obtenidos es no inferior al sesenta por ciento de la votación registrada el día de la elección del mandatario, por esto es que solo pueden sufragar quienes lo hicieron en la elección de la autoridad de que se trate.

La Constitución Política del Ecuador, en cambio habla de la posibilidad de revocatoria del mandato de diputados, alcaldes y prefectos, con la otra diferencia en cuanto al porcentaje de ciudadanos en goce de los derechos políticos no menor al treinta por ciento de los empadronados en la respectiva circunscripción territorial, pero la Constitución colombiana no considera a los electores recién ingresados al padrón electoral, sino solamente a quienes sufragaron en la elección del mandatario, lo cual merece un comentario: por una parte, se deja la decisión de revocatoria solamente a quienes participaron en las elecciones, pero por otro lado, el reemplazo, que en el Ecuador, se señala que se realizará de conformidad con la ley; en Colombia, la norma legal prevee la posibilidad del reemplazo temporal del ciudadano que ha sido revocado el mandato, cuya designación le corresponde hacerla al Presidente de la República o el Gobernador, según el caso, debiendo recaer la designación en un ciudadano del mismo grupo, partido o movimiento del mandatario revocado, hasta que opere la sustitución definitiva mediante un proceso de elección directa, luego de lo cual el nuevo mandatario deberá dar cumplimiento en lo que fuere pertinente al programa inscrito para la gestión gubernamental en el respectivo periodo. Entendemos que esta disposición persigue mantener el programa de trabajo inicialmente establecido y evitar la inestabilidad institucional.

Otra diferencia esta en una de las causales para la revocatoria, ya que en nuestro país, se habla de la comisión de actos de corrupción, en cambio en Colombia, es la insatisfacción general de la ciudadanía. Tema que

también merece una opinión, dirigida a satisfacer una interrogante: quien califica o certifica la comisión de actos de corrupción?. Tendrá que haber previamente un proceso judicial que así lo determine?, ya que nuestra Constitución establece que se presumirá la inocencia de toda persona cuya culpabilidad no se haya declarado mediante sentencia ejecutoriada, es decir que se reputa inocente mientras no se pruebe lo contrario y sea declarado como tal por el juez competente. Entonces deberá primero haber ésta declaración?. Por ello es que nos parece que la forma como esta concebida la causal en Colombia es menos difícil de que sea impedida de ser ejecutada, ya sea por la lentitud de nuestra justicia, o ya porque de los resultados que se deriven de la consulta de revocatoria, como de los recursos que interponga el mandatario cuestionado, es posible que se produzcan desórdenes sociales que pueden afectar la paz y la convivencia ciudadana.

Sobre lo relativo a la rendición de cuentas de los funcionarios públicos, la Constitución Política de Colombia, no la aborda como tal específicamente, sino desde el punto de vista de la responsabilidad, así el artículo 124 manifiesta que: “la ley determinará la Responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva”. Con respecto a la Rama Legislativa, el artículo 133 establece que “los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El elegido es Responsable ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura”¹⁰⁹.

1.3.- REPUBLICA DE BOLIVIA.-

¹⁰⁹ Amaro Raymundo. Constituciones Políticas de América Latina. Tomo I. Publicaciones ONAP. 1997.

La Constitución Política de Bolivia, no contempla de manera específica la Revocatoria del Mandato, sino que en varias disposiciones habla de la pérdida o renuncia del mandato, así consta en el Título referente al Poder Legislativo, cuyo artículo 54, señala que: “Los senadores y diputados no podrán adquirir ni tomar en arrendamiento, a su nombre o en el de tercero, bienes públicos, ni hacerse cargo de contratos de obra o de aprovisionamiento con el Estado, ni obtener del mismo concesiones u otra clase de ventajas personales. Tampoco podrán, durante el período de su mandato, ser funcionarios, empleados, apoderados ni asesores o gestores de entidades autárquicas, ni de sociedades o de empresas que negocien con el Estado. La contravención a estos preceptos importa pérdida del mandato popular, mediante resolución de la respectiva Cámara, conforme al artículo 67 atribución cuarta de ésta Constitución” y a su vez el artículo 57 dispone que “los senadores y diputados pueden ser reelectos y sus mandatos son renunciables”¹¹⁰.

Es decir que, según lo antes expuesto, la pérdida del mandato de senadores y diputados, por las causas anotadas, es una facultad privativa de la Cámara respectiva, y al hablar de la reelección podríamos colegir que el mandato declarado como renunciable, es decir la renuncia del encargo del mandante al mandatario, configura lo que nuestro ordenamiento jurídico constitucional ha denominado expresamente como revocatoria del mandato.

También se ha mencionado que hay una figura de revocatoria para los alcaldes municipales, en la Ley de Participación Popular, empero, “realmente no hay tal cosa, sino un procedimiento político basado en que para elegir alcaldes por sufragio popular se requiere de una votación con mayoría absoluta, porque en caso de no haberla el alcalde será

¹¹⁰ Amaro Raymundo. Constituciones Políticas de América Latina. Tomo I. Publicaciones ONAP. 1997. Pág. 69.

designado por el concejo municipal entre los dos candidatos que hubieren logrado un mayor número de votos, pero cada año el alcalde debe rendir cuentas a fin de recibir “el voto de afirmación positiva”.

Un resultado negativo requiere el voto de tres quintos del total de los miembros del concejo, osea que no se sustenta en el sufragio popular, debiendo inmediatamente designarse el reemplazo. Dicha figura política vuelve débiles a los gobiernos municipales bolivianos, y otorga gran influencia a los partidos políticos que pueden postular candidatos para el parlamento y los concejos municipales.”¹¹¹

1.4.- REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA.-

La recientemente aprobada Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela, en la sección primera del Capítulo IV, al tratar sobre los Derechos Políticos, manifiesta en el artículo 62 que “todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas. La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la Gestión Pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica”.¹¹²

Específicamente en el artículo 66, establece que “los electores y electoras tienen derecho a que sus representantes Rindan Cuentas Públicas, transparentes y periódicas sobre su gestión, de acuerdo con el programa

¹¹¹ Roldós, León . Nueva Justicia y Revocatoria del Mandato. Programa de Apoyo al Sistema de Gobernabilidad Democrática. 1997. Pág. 111-112.

¹¹² Constitución Política de Venezuela. Artículo 62

presentado”¹¹³

Nuestra constitución cuando trata lo relativo a la rendición de cuentas, lo hace dentro del capítulo de los deberes y las responsabilidades de los ciudadanos que han asumido funciones públicas, situación similar de lo preceptuado en Colombia, aunque como analizamos, con la denominación de Responsabilidad como una obligación de los funcionarios, en cambio en Venezuela, esta consagrada la rendición de cuentas públicas, transparentes y periódicas, como un Derecho de los ciudadanos; pero ante ésta diferencia cabría preguntarse: es trascendente la forma en la que esté estipulada?, talvez no habría inconveniente puesto que el objetivo es que ella se cumpla de una u otra forma, sin embargo, en la realidad, creemos que si hay diferencia entre solicitar que alguien cumpla un deber, y exigir que se nos reconozca un derecho, porque en el último caso, todos los ciudadanos estamos revestidos de facultad personal para hacerlo, lo cual tiene mayor asidero para reclamar su cumplimiento, frente a la declaración de que “otro” tiene el deber y la responsabilidad de hacerlo.

Empero, en lo que a información se refiere, la Constitución ecuatoriana garantiza a los ciudadanos, el derecho de acceder a sus fuentes, y aunque este tema es específico, lo mencionamos porque la rendición de cuentas de alguna manera también tiene que ver con el acceso, búsqueda, recepción, conocimiento y difusión de información objetiva, veraz, plural, oportuna y sin censura previa, de los acontecimientos de interés general, que preserven los valores de la comunidad. Consideramos que la disposición constitucional venezolana de que la rendición de cuentas sea transparente y especialmente periódica, es más consistente, más susceptible de control y en éstos términos habría que implementarla en nuestro ordenamiento jurídico en la ley y reglamentos

¹¹³ Constitución Política de Venezuela. Artículo 66

respectivos.

En lo referente a la Revocatoria del Mandato, expresa la Constitución de Venezuela en el artículo 70 que, “son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones sean de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad.”¹¹⁴

En la sección segunda, sobre el Referendo Popular, preceptúa en el artículo 72, que: “todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables. Transcurrida la mitad del periodo para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato.

Cuando igual o mayor número de electores o electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocatoria, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores y electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores o electoras inscritos, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y la Ley.

¹¹⁴ Constitución Política de Venezuela. Artículo 70.

La revocatoria del mandato para los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo que establezca la Ley. Durante el periodo para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato”¹¹⁵

Como se puede apreciar, en Venezuela, a diferencia del Ecuador, todos los cargos son revocables, lo que incluye los del Presidente y Vicepresidente de la República, además la iniciativa está restringida a un mínimo del veinte por ciento de electores de la respectiva circunscripción, frente al treinta por ciento del Ecuador, y la posibilidad de solicitarla una vez transcurrida la mitad del periodo establecido, pero con un mínimo de participación del veinticinco por ciento de electores, y se configurará la revocatoria si votaron a favor de ella, un número igual o superior al de los votos de la elección, es decir que por medio de este procedimiento no se habla de mayoría absoluta de manera expresa para revocar el mandato, sino de los votos con los que fue electo.

En cuanto a las causales para la revocatoria del mandato, las normas constitucionales enunciadas, no las establecen específicamente, dejando aparentemente abierta la posibilidad de que por cualquier causa se ejercite dicho procedimiento.

1.5.- CUBA.-

En el Capítulo IX de la Constitución Política de Cuba, titulado Principios de Organización y Funciones de los Organos Estatales, el artículo 68, señala que: “ Los órganos del Estado se integran y desarrollan su

¹¹⁵ Constitución Política de Venezuela. Artículo 72.

actividad sobre la base de los principios de la democracia socialista que se expresa en las reglas siguientes:

- a) todos los órganos representativos de poder del Estado son electivos y renovables;
- b) las masas populares controlan la actividad de los órganos estatales, de los diputados, de los delegados y de los funcionarios;
- c) los elegidos tienen el deber de rendir cuenta de su actuación y pueden ser revocados de sus cargos en cualquier momento;
- d) cada órgano estatal desarrolla ampliamente, dentro del marco de su competencia, la iniciativa encaminada al aprovechamiento de los recursos y posibilidades locales y a la incorporación de las organizaciones de masas y sociales a su actividad;
- e) las disposiciones de los órganos estatales superiores son obligatorias para los inferiores;
- f) los órganos estatales inferiores responden ante los superiores y les rinden cuenta de su gestión; la libertad de discusión, el ejercicio de la crítica y autocrítica y la subordinación de la minoría a la mayoría rigen en todos los órganos estatales colegiados.”¹¹⁶

Comparando con las disposiciones de nuestra Constitución Política, evidentemente el análisis debe tomar en cuenta que en Cuba rige una democracia socialista. La constitución cubana es más amplia en lo relativo a los sujetos de la revocatoria, ya que habla de manera general de los elegidos y con la posibilidad de ejercitarse en cualquier momento, a diferencia del Ecuador, en donde se circunscribe a los alcaldes, prefectos y diputados, con la aclaración de que para el caso del incumplimiento del plan de trabajo, se efectuará transcurrido el primer año del periodo y antes del último, y para el caso de la comisión de actos de corrupción en

¹¹⁶ Amaro Raymundo. Constituciones Políticas de América Latina. Tomo I. Publicaciones ONAP. 1997. Pág. 571

cualquier momento.

En lo referente a la Rendición de Cuentas, la enfoca como un deber de los funcionarios, destacando lo dispuesto en el literal f) del artículo antes citado, que dispone que los órganos estatales inferiores responden ante los superiores y les rinden cuenta de su gestión, es decir que implícitamente encarga la función de receptor dicha rendición a los órganos estatales superiores con respecto de sus inferiores. En cambio en el Ecuador, la norma constitucional, no establece órganos encargados de receptor, de verificar la rendición de cuentas de los funcionarios públicos, excepto en los casos del área electoral, con el Tribunal Supremo Electoral para el caso específico del origen, monto y destino de los recursos de las campañas electorales, y en el área de educación superior, mediante un sistema autónomo de evaluación y acreditación, con la coordinación y cooperación del Consejo Nacional de Educación Superior.

1.6.- REPUBLICA DE PANAMA.-

La Constitución Política de Panamá, ha establecido en sus normas, como la del Artículo 145, que “Los partidos Políticos podrán revocar el mandato de los Legisladores principales o suplentes que hayan postulado, para lo cual cumplirán los siguientes requisitos y formalidades:

1. Las causales de revocatoria y el procedimiento aplicable deberán estar previstos en los Estatutos del Partido.
2. Las causales deberán referirse a violaciones graves de los Estatutos y de la plataforma ideológica, política o programática del partido y haber sido aprobadas mediante resolución dictada por el Tribunal Electoral con anterioridad de la fecha de postulación.
3. El afectado tendrá derecho, dentro de su Partido, a ser oído y a

defenderse en dos instancias.

4. La decisión del Partido en que se adopte la revocatoria de mandato estará sujeta a recurso del cual conocerá privativamente el Tribunal Electoral y que tendrá efecto suspensivo.

Los partidos políticos también podrán revocar el mandato de los Legisladores principales y suplentes que hayan renunciado expresamente y por escrito de su partido.”¹¹⁷

La revocatoria de mandato constante en la Constitución Política de Panamá, se refiere exclusivamente a los legisladores principales o suplentes, por violaciones graves de los estatutos o de la plataforma ideológica, política o programática del partido político; una parte interesante es la de la posibilidad de revocatoria de los legisladores que hayan renunciado expresamente y por escrito al partido, lo que en cierta forma equivaldría en nuestro ámbito al denominado “cambio de camiseta”, causa que al interior de la Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador tuvo el auspicio de varios Asambleístas, para que este hecho se constituya en causal de revocatoria del mandato de los diputados particularmente, pero como analizamos en capítulos anteriores, no prosperó porque se impusieron los intereses políticos de la mayoría.

2.- PROYECTOS DE LEY .-

2.1.- DE LA REVOCATORIA DEL MANDATO.-

PROYECTO DE LEY DE LA REVOCATORIA DEL MANDATO.
EL H. CONGRESO NACIONAL

¹¹⁷ Amaro Raymundo. Constituciones Políticas de América Latina. Tomo III. Publicaciones ONAP. 1997. Pág. 39-40.

CONSIDERANDO:

Que por mandato del artículo 109 de la Constitución Política de la República, se ha consagrado el derecho de los ciudadanos para resolver la revocatoria del mandato otorgado a los alcaldes, prefectos y diputados de su elección, por actos de corrupción o incumplimiento de su plan de trabajo;

Que para conseguir ese objetivo, es indispensable adoptar medidas legales que permitan aplicar correctamente lo dispuesto en la norma constitucional;

En ejercicio de sus atribuciones legales y constitucionales, expide la siguiente:

LEY DE LA REVOCATORIA DEL MANDATO

Artículo ...- Fines de la Ley.- La presente Ley tiene por objeto regular la Aplicación de la Institución de la Revocatoria del Mandato, en los términos establecidos en la Constitución Política del Estado.

Artículo ...- Son susceptibles de Revocatoria de Mandato, los cargos de alcaldes, prefectos y diputados.

Artículo ...- Causales.- 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.

Artículo ...- La petición de iniciativa de revocatoria debe ser motivada, escrita, precisando la o las infracciones cometidas por el mandatario cuestionado, de corta extensión y concreta, dirigida al Tribunal Electoral pertinente.

Artículo ...- Los demandantes.- La iniciativa para la revocatoria del mandato la ejercerá un número de ciudadanos en goce de los derechos políticos, que represente por lo menos el treinta por ciento de los empadronados en la respectiva circunscripción territorial en la que fue elegido el mandatario.

Artículo ...- La petición, debe contener la solicitud de la convocatoria a una consulta popular, en la que la alternativa es, si se acepta o no, la revocatoria del mandato que se ha demandado. Por tanto, todos los ciudadanos de la circunscripción territorial pertinente, votarán en la consulta solamente con una respuesta SI o NO.

Artículo ...- Notificado el Tribunal Electoral correspondiente, de la iniciativa de revocatoria, debe convocar a la Consulta Popular en la respectiva circunscripción territorial en los diez días inmediatamente posteriores a la verificación de los requisitos exigidos para el efecto.

Artículo ...- Trámite.- El respectivo Tribunal Electoral deberá examinar la solicitud, la cantidad de los solicitantes y la verificación de la certificación de sus firmas. No le corresponderá analizar la procedencia, la verdad del contenido ni ningún otro aspecto relativo de la solicitud.

Artículo ...- En el plazo perentorio de 30 días posteriores a la convocatoria, se efectuará el acto electoral, con arreglo a lo dispuesto en la ley para las elecciones o consultas populares.

Artículo ...- El mandatario cuestionado podrá exponer sus argumentos de defensa, ante el respectivo Tribunal y ante la comunidad. Estos argumentos no podrán interrumpir la realización de la consulta.

Artículo ...- Si de los resultados de los escrutinios se determinare que ha existido una mayoría absoluta de sufragantes a favor, se producirá la revocatoria del mandato mediante la cesación inmediata del mandatario. La decisión de revocatoria será directa de los votantes en la Consulta.

Artículo ...- El mandatario cesado será reemplazado por quien de acuerdo con la Constitución y la Ley le corresponda.

Artículo ...- El o los mandatarios que hayan sido sujetos del pedido de revocatoria no podrán interponer ningún recurso de apelación del resultado, salvo el acto de recuento de los votos en caso de duda.

Artículo ...- Si del resultado de la consulta no se hubiere obtenido la mayoría requerida, el mandatario continuará en el ejercicio de su cargo hasta completar el periodo para el cual fue elegido

Artículo ...- Quienes atenten contra la vigencia y ejercicio de la institución de la revocatoria del mandato serán objeto de sanción administrativa, destitución, suspensión de los derechos de ciudadanía, y las sanciones pertinentes, según la gravedad del caso.

Artículo ...- El Tribunal Electoral de la circunscripción territorial correspondiente, es el organismo competente para la organización de la consulta de revocatoria, para la presentación de la solicitud pertinente, los argumentos de defensa, la imposición de sanciones y la proclamación de los resultados de los comicios

Artículo ...- En caso de faltas cometidas por los miembros del Tribunal Electoral de la respectiva circunscripción territorial, las quejas y acciones en su contra se interpondrán ante el Tribunal Supremo Electoral, que será la autoridad administrativa pertinente para analizar y decidir sobre la conducta de los vocales de los tribunales electorales provinciales contra los que se presenten demandas.

Artículo ...- El mandatario a quien se le haya revocado el mandato cesará en el ejercicio del cargo inmediatamente, teniendo la obligación de presentar los correspondientes informes hasta el día de la revocatoria, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, tributarias, civiles o penales a que hubiere lugar.

Artículo ...- Quien haya sido sujeto de revocatoria del mandato queda inhabilitado para terciar como candidato, para ejercer alguna dignidad de elección popular o función pública, en las siguientes elecciones.

Artículo ...- Si durante el periodo entre el pedido de revocatoria y la realización del escrutinio, el mandatario cuestionado renuncia al cargo, esta renuncia no impide ni extingue la acción que deberá cumplirse, en virtud de los efectos derivados de su resultado.

Artículo ...- La rendición de cuentas, el control de la propuesta gubernamental pueden ser también medios para viabilizar la revocatoria del mandato. La sociedad civil debe ejercer el control de las ofertas electorales.

Artículo ...- Las causas de revocatoria de mandato, no excluirán las que constituyan causa legal de destitución, si ésta no se ha producido.

Artículo ...- El pedido de revocatoria se podrá realizar por una sola vez dentro del periodo, para el caso de la comisión de actos de corrupción.

Artículo ...- El pedido de revocatoria se podrá realizar por una sola vez dentro del periodo para el caso del incumplimiento del plan de trabajo.

Artículo ...- Los gastos que demanden la realización de la consulta o la revocatoria del mandato, se imputarán al presupuesto del correspondiente organismo seccional.

2.2.- DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS.-

Es importante aclarar que la rendición de cuentas no significa solamente la presentación y verificación de manejos de tipo financiero o económico, puesto que como se analizó en capítulos anteriores para estas funciones ya existen Instituciones como La Contraloría General del Estado y otras, además el asambleísta introdujo esta figura en las diferentes áreas abordadas en el capítulo anterior, cuya finalidad no necesariamente va dirigida al ámbito de lo económico, así por ejemplo en el campo educativo de nivel superior, la rendición de cuentas tiene como finalidad asegurar objetivos de calidad en la misma.

Para observar el espíritu de la introducción constitucional de la rendición de cuentas, transcribimos el texto de una de las intervenciones en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, en torno a este tema:

“El Señor Presidente: el Economista Marco Restrepo tiene la palabra.-

El Representante Restrepo Guzmán: Señor Presidente, en donde dice: “todos los habitantes”, tiene que hablarse con mayor propiedad, “ciudadanos”, pero “ciudadanos en uso de sus derechos políticos”, por las

reformas que creo van a pasar dentro de la Comisión respectiva. En el numeral seis “rendir cuentas”, tiene que hablarse con mayor precisión, en cuanto a la rendición social de cuentas, para que no se confunda con los informes económicos, que de pronto se dan dentro de las diferentes instancias públicas y privadas. Y otro de los puntos que creo que es importante que se incorpore, es el derecho y la obligación, el deber que tiene cada ciudadano en cuanto a la participación política. “Participar en las decisiones colectivas a través del voto y otros mecanismos directos o indirectos de participación política, en las diversas instancias de organización del Estado”. Gracias.-¹¹⁸

Como se aprecia, el alcance de la Rendición Social de Cuentas, va más allá de lo relativo al ámbito económico-financiero, por lo que su implementación deberá además considerar que los funcionarios públicos tienen varios grados de responsabilidad y funciones, por lo que no cabría una rendición de cuentas uniforme, sino en función de aquellas responsabilidades. Cabe aclarar que la Rendición de Cuentas, amerita un marco legal y reglamentario específico para cada una de las áreas más trascendentes como son el Sistema Educativo Nacional, el de las Funciones Públicas y otros. Estamos concientes de que una ley por si sola no solucionará los problemas que tiene el Ecuador, alrededor de lo que significa la extirpación de la corrupción, la eficiencia y eficacia de los diferentes sistemas y procedimientos, sin embargo, el proyecto de ley que esta en sus manos, talvez muy escueto, quiere realizar un modesto aporte que permita iniciar la profundización de ésta temática a fin de que lo más pronto posible pueda ser mejorada y después de las formalidades legales pueda regir y sobre todo cumplir efectivamente los objetivos por los cuales fue revestida de categoría constitucional.

¹¹⁸ Asamblea Nacional Constituyente. 1998. Acta No. 47. Página 66.

PROYECTO DE LEY DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

EL H. CONGRESO NACIONAL

CONSIDERANDO:

Que por mandato del artículo 97 numeral 13 de la Constitución Política de la República, todos los ciudadanos debemos asumir las funciones públicas como un servicio a la colectividad y rendir cuentas a la sociedad y a la autoridad;

Que el artículo 70 de la Carta Política ha previsto el establecimiento de órganos y procedimientos para que el sistema educativo nacional rinda cuentas periódicamente a la sociedad sobre la calidad de la enseñanza y su relación con las necesidades de desarrollo nacional;

Que el artículo 79 de la Constitución Política, ha dispuesto que para asegurar los objetivos de calidad, las instituciones de educación superior estarán obligadas a la rendición social de cuentas, para lo cual se establecerá un sistema autónomo de evaluación y acreditación, que funcionará en forma independiente, en cooperación y coordinación con el Consejo Nacional de Educación Superior;

Que el artículo 116 de la Carta Política, dispone que los partidos políticos, movimientos, organizaciones y candidatos independientes, rendirán cuentas ante el Tribunal Supremo Electoral sobre el monto, origen y destino de los recursos que utilicen en las campañas electorales;

Que el Tribunal Supremo Electoral, gozará de autonomía administrativa y económica, para su organización y el cumplimiento de sus funciones de organizar, dirigir, vigilar y garantizar los procesos electorales, y juzgar las cuentas que rindan los partidos, movimientos políticos, organizaciones y

candidatos, sobre el monto, origen y destino de los recursos que utilicen en las campañas electorales;

Que el artículo 237 de la Constitución Política, determina que la ley establecerá las formas de control social y de rendición de cuentas de las entidades del régimen seccional autónomo;

Que para conseguir estos objetivos, es indispensable adoptar medidas legales que permitan viabilizar las disposiciones constitucionales vigentes; y,

En ejercicio de sus atribuciones legales y constitucionales, expide la siguiente:

LEY DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Artículo ...- Fines de la Ley.- La presente Ley tiene por objeto regular la rendición social de cuentas.

Artículo ...- Para los efectos de esta ley, se entiende por rendición social de cuentas, la presentación, al conocimiento de quien corresponda, para su examen y verificación, de la relación minuciosa y justificada de los gastos e ingresos de una administración o de los resultados concretos obtenidos en el ejercicio de una función o gestión. Es una obligación de todos los ciudadanos que han asumido funciones públicas, rendir cuentas a la sociedad y la autoridad.

Artículo ...- Ambito de Aplicación.- Todas las Instituciones y Entidades del sector público son responsables de la formulación, diseño, implementación y ejecución de procedimientos y mecanismos para hacer efectiva la rendición de cuentas, en cada una de ellas, quienes

presentarán los formatos de evaluación de acuerdo con la naturaleza de las actividades y funciones realizadas por sus miembros en el desempeño de sus acciones.

Artículo ...- El sistema educativo nacional debe rendir cuentas periódicamente a la sociedad sobre la calidad de la enseñanza y su relación con las necesidades de desarrollo nacional;

Artículo ...- Para asegurar los objetivos de calidad, las instituciones de educación superior tienen la obligación de ejecutar la rendición social de cuentas.

Artículo ...- El Consejo Nacional de Educación Superior, es el organismo encargado de cooperar y coordinar en el diseño e implementación del sistema autónomo de evaluación y acreditación, que funcionará en forma independiente, y que permita realizar de manera efectiva la rendición social de cuentas.

Artículo ...- Los resultados de las evaluaciones de rendimiento de los estudiantes y de los logros académicos de las Instituciones educativas, deben publicarse y difundirse para el conocimiento de los estudiantes, padres de familia, maestros, autoridades educativas y la ciudadanía en general.

Artículo ...- Los mecanismos y procedimientos para la aplicación de lo dispuesto en el artículo anterior constarán detalladamente expuestos en el Reglamento Especial que para el efecto será expedido por el Ejecutivo.

Artículo ...- Los partidos políticos, movimientos, organizaciones y candidatos independientes, rendirán cuentas ante el Tribunal Supremo

Electoral sobre el monto, origen y destino de los recursos que utilicen en las campañas electorales;

Artículo ...- El Tribunal Supremo Electoral, gozará de autonomía administrativa y económica, para su organización y el cumplimiento de sus funciones de organizar, dirigir, vigilar y garantizar los procesos electorales, y juzgar las cuentas que rindan los partidos, movimientos políticos, organizaciones y candidatos, sobre el monto, origen y destino de los recursos que utilicen en las campañas electorales;

Artículo ...- Las entidades del régimen seccional autónomo, están supeditadas al control social y a la rendición de cuentas.

Artículo ...- Para el caso específico de la rendición de cuentas de los funcionarios del sector público, las diferentes entidades que lo conforman, presentarán a consideración de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, los formatos con la debida fundamentación en cuanto a los procedimientos y sus resultados, la que hará las observaciones del caso y aprobará o rectificará los formatos antes mencionados.

Artículo ...- El Organismo encargado de controlar, verificar y sancionar la rendición de cuentas es la Comisión de Control Cívico de la Corrupción.

Artículo ...- La Comisión de Control Cívico de la Corrupción, otorgará la certificación correspondiente que acredite el rendimiento de cuentas de los funcionarios públicos en los diferentes ámbitos y circunscripciones territoriales.

Artículo ...- Sanciones.- La inobservancia de lo dispuesto en la presente ley será motivo de sanciones administrativas, civiles, penales, de destitución, de suspensión de los derechos de ciudadanía o las que de

conformidad con las disposiciones legales pertinentes de acuerdo al ámbito de acción o naturaleza de las funciones correspondan, según la gravedad del caso.

Artículo ...- El procedimiento de ejecución de la Rendición Social de Cuentas, a nivel nacional, según la naturaleza de las actividades y funciones, debe ser transparente, periódico y permanente.

Artículo ...- Quedan derogadas todas aquellas disposiciones que se opongan a lo establecido en la presente ley.

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La grave e histórica crisis que vive el Ecuador nos obliga a hacer algo que de alguna manera contribuya a levantarlo, el presente trabajo que ha girado alrededor del campo de lo político, uno de los que por su naturaleza tiene relevante trascendencia, cuyos vaivenes tienen repercusiones en los otros campos con efectos sociales y económicos, de suyo conflictivos y propulsores de inestabilidad, quiere aportar con unas pocas ideas tendientes a viabilizar las figuras analizadas a lo largo de la tesis, vale decir, la revocatoria del mandato y la rendición de cuentas, que han sido introducidas en el ordenamiento jurídico constitucional de nuestro país, con la finalidad de erradicar conductas electoreras demagógicas, actitudes vinculadas con la corrupción, y establecer formas de control social de los asuntos públicos de interés nacional, ya que los tiempos que se nos avecinan vienen con la marca y el sello de la Globalización, y sus requisitos exigen un país con características asociadas a la modernidad, a la competitividad, a la estabilidad, al desarrollo, a la seguridad. Necesitamos un país con entornos sociales, económicos y políticos que piensen y actúen en función de los intereses generales y no, como presenciamos de manera reiterativa, en función de intereses individuales y particulares. Necesitamos un país en el que el concepto de solidaridad se convierta en realidades cotidianas que aseguren esfuerzos sostenidos hacia el bienestar general de la población, priorizando en los más pobres y necesitados.

Tanto los Objetivos Generales, que perseguían conocer los principios filosóficos doctrinarios que motivaron el establecimiento constitucional de la revocatoria del mandato y la determinación de la necesidad de institucionalizar la rendición de cuentas de los funcionarios públicos, así

como los Objetivos Específicos, dirigidos a proponer proyectos de ordenamientos legales que canalicen adecuadamente la revocatoria del mandato y la rendición de cuentas, han sido cumplidos.

De igual manera, en cuanto a la verificación de las hipótesis se refiere, se ha determinado que efectivamente la corrupción política, económica y la ineficiencia e incumplimiento administrativo constituyeron la causa fundamental de la instauración constitucional de la revocatoria del mandato y que la inexistencia de un proceso de rendición de cuentas promueve la demagogia política.

Con base en el estudio investigativo y el análisis de la temática abordada en ésta Tesis, hemos llegado a determinar las siguientes conclusiones y recomendaciones.

1.- CONCLUSIONES.-

1.1.- La fragilidad de la democracia en el Ecuador, ha sido puesta de manifiesto con la asonada del 21 de enero del 2000.

1.2.- La falta de credibilidad en la que ha caído la clase política del país, pone en riesgo constante el mantenimiento del sistema democrático.

1.3.- La corriente populista se ha desarrollado vertiginosamente, como consecuencia de la ineficiencia e ineficacia de los Gobiernos anteriores. La participación ciudadana esta reclamando cada vez mas espacios en los quehaceres políticos.

1.4.- Se requiere la consolidación de la democracia, mediante la ampliación y traspaso de los espacios de poder hacia la sociedad.

1.5.- Persiste la existencia en demasía de los partidos políticos, lo que ha provocado la atomización de fuerzas políticas al interior del Congreso Nacional, dificultando los acuerdos con el Ejecutivo.

1.6.- El aumento del número de diputados ha fragmentado aun más la estructura parlamentaria.

1.7.- El sector político sigue careciendo de la suficiente madurez para comprender que sus acciones deben encaminarse a la satisfacción de las mayorías y no de intereses individuales o de grupo.

1.8.- Por la naturaleza específica de las múltiples y variadas funciones públicas, la Rendición de cuentas no puede realizarse de manera uniforme.

1.9.- La aprobación de la Ley del Gasto Electoral, para evitar los auspiciadores millonarios que creen que con ello compran el derecho a disponer del país, sus bienes y sus instituciones como si fueran propios, permitirá conocer quienes están detrás de cada uno de los candidatos.

1.10.- Lamentablemente se evidencia un profundo y pernicioso efecto de politización de la Justicia en el Ecuador, lo cual genera desconfianza e inseguridad jurídica, ahondándose el problema con la utilización de la justicia en temas estrictamente políticos, por ello es necesario despolitizar la justicia y a la vez desjudicializar la política.

1.11.- Con las denominadas Consultas de las Autonomías Provinciales, se ha desnudado una vez más el evidente regionalismo imperante en el Ecuador.

1.12.- La brecha entre ricos y pobres ha seguido agrandándose como resultado de la desigual repartición de la riqueza.

1.13.- Los altos índices de desempleo, insalubridad, infraestructura, han llevado a una terrible degradación social de la población de escasos recursos.

1.14.- Existe un pronunciado deterioro del financiamiento y la calidad de la educación en general, y de los institutos de educación superior en particular, lo cual es permanente y ha llegado a niveles que ponen en peligro la reducida capacidad científica y tecnológica del país.

1.15.- Es necesaria la consolidación de un Estado de derechos, que garantice servicios de calidad.

1.16.- Hay que propender a la construcción de una cultura ciudadana basada en el reconocimiento del otro como igual y diferente.

1.17.- Se debe fomentar una mayor participación de la familia como primera responsabilidad de la educación del niño.

1.18.- En nuestro país los principales centros de investigación se encuentran en las escuelas politécnicas y universidades; sin embargo, la mayor parte de ellas tiene una limitada actividad en el campo de la investigación y existen algunas que son exclusivamente docentes.

1.19.- La adopción de mecanismos como la dolarización han provocado la incertidumbre y el nerviosismo en los diferentes sectores sociales.

1.20.- El país ha visto perjudicada la inversión extranjera como producto de las crisis políticas y económicas que ha atravesado.

1.21.- El salvataje del sector bancario ha provocado el congelamiento de fondos de miles de ecuatorianos en todo el país, incrementando la precaria situación económica y poniendo en riesgo la existencia de personas de la tercera edad.

1.22.- La existencia de varias entidades de control ha dispersado una efectiva acción en ese sentido, siendo necesario definir claramente las competencias, de la Contraloría General del Estado, Comisión de Fiscalización del Congreso Nacional, Comisión de Control Cívico de la Corrupción.

2.- RECOMENDACIONES.-

2.1.- Es necesario un efectivo mecanismo de vigilancia de la rendición de cuentas que exige la Constitución, y que necesita la sociedad para recuperar su credibilidad y confianza en las instituciones y en sus autoridades, por tanto es de gran importancia la formulación de normas legales y reglamentarias que implementen la rendición de cuentas de forma transparente y periódica.

2.2.- Es necesario fortalecer en el Ecuador, el derecho de acceso, como un dispositivo importante para la lucha y prevención de la corrupción y la impunidad.

2.3.- La sociedad civil debe ejercer el control de las ofertas electorales.

2.4.- Consolidar la contraloría social y las veedurías ciudadanas a fin de hacer efectiva la rendición de cuentas.

2.5.- Establecer el marco legal y reglamentario que permita un cabal ejercicio de la Revocatoria del Mandato, derecho consagrado constitucionalmente y que cumpla los objetivos por los que fue introducida.

2.6.- Establecer como objetivo nacional permanente del país, el carácter prevaleciente del interés colectivo por sobre el interés particular de los sectores sociales.

2.7.- Reformar la Constitución para que los diputados sean elegidos en la segunda vuelta para que el Presidente llegue con una mayoría parlamentaria que le permita aplicar el programa que resulte ganador en las urnas

2.8.- Reglamentar mediante ley, la forma de establecer la incapacidad física o mental del mandatario, a fin de evitar interpretaciones legislativas que conspiran en contra de la estabilidad de los más altos magistrados del país.

2.9.- Dictar un Código de Ética para los funcionarios públicos, para que estos sepan que trabajan para el Estado, y que no pueden realizar actividades donde existan intereses contrapuestos o conflicto de intereses.

2.10.- Perfeccionar los sistemas de auditoría, contabilidad, tesorería, presupuesto y manejo de la deuda interna y externa, para que con un correcto y unificado sistema administrativo y financiero, exista la total claridad de procedimientos.

2.11.- Además es urgente y necesario desarrollar un programa de servicios de información a la ciudadanía mediante todos aquellos recursos y mecanismos adecuados, concretamente, a través de una red de oficinas o puntos de información, instalados en los ministerios,

dependencias públicas, consejos provinciales y municipios del país, o centralizándolo desde un ente autónomo.

2.12.- Unificar los mecanismos de control a través de un solo organismo del sector público, tanto para las dependencias autónomas como semi autónomas que se nutren de fondos del Estado.

2.13.- Los sistemas de control deben ser concurrentes y no posteriores.

2.14.- Incorporar como causal de revocatoria del mandato, el dispendio y malgasto de los fondos públicos en las entidades autónomas, porque incentiva la generación de actos de corrupción y configura discriminaciones entre entidades y organismos del sector público.

BIBLIOGRAFIA

- Amaro Raymundo. Constituciones Políticas de América Latina. Tomo I, II Y III. Publicaciones ONAP. 1997.
- Arteaga Serrano, Rosalía. La Presidenta. Editorial Edino.
- Asamblea Nacional Constituyente. Actas Nos. 47, 54, 76, 79.
- Bielsa, Rafael. Derecho Constitucional.
- Borja, Rodrigo. Derecho Político y Constitucional.
- Borja, Rodrigo. Enciclopedia de la Política.
- Burke John P. Responsabilidad Burocrática. Editorial Heliasta S.R.L. Buenos Aires-Argentina.
- Cabanellas Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Editorial Heliasta S.R.L.
- Cabanellas L. Alcalá Zamora: Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Ed. Heliasta, Buenos Aires 1979. 6 tomos.
- Código Civil del Ecuador. Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Comisión Anticorrupción - Ecuador. Informe de Actividades II. Agosto de 1997 a Julio de 1998.
- Constitución Política de la Republica del Ecuador de 1998.

- Constitución Política del Ecuador de 1996. Impresa en el Departamento de Publicaciones del Congreso Nacional.
- Constitución Política de la República del Perú. 1993. Editorial Escuela Nueva S.A. Lima-Perú.
- Constitución Política de la República de Colombia.
- Constitución Política de Venezuela.
- Corral Fabián. Descentralización: entre el servicio a la gente y el poder para las regiones.
- Corral, Fabián. (1997, Febrero 17). Editorial. El Comercio. Pág. A-4.
- Chaves, Angel Polibio. Reforma Constitucional. Mas Gobernabilidad?. Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales FESO. 1998.
- Diario El Comercio. Sección Análisis. Martes 25 de Enero del 2000. Pág. A-3.
- Diccionario de Derecho Usual. Tomo III. Décima edición. Buenos Aires.
- Diccionario Enciclopédico Ilustrado. Ediciones Larousse. Tomo I.
- Diccionario Jurídico Elemental. Editorial Heliasta S.R.L.
- Documento de la Comisión Anticorrupción tomado de Internet.
- Enciclopedia Salvat. Editores Salvat S.A. Tomo VIII.

- Enciclopedia Jurídica OMEBA. Driskill S.A. Buenos Aires 1978. 26 tomos.
- Espinosa, Nicolás. Presidente de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción. Conferencia el 15 de Febrero del 2000 en el Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Folleto Campaña por la Rendición Pública de Cuentas. Comisión de Control Cívico de la Corrupción. Octubre de 1999
- Internet. Artículos y documentos varios
- Lasso Xavier. (1999, Noviembre 24). Diario El Comercio. Pág. A-5.
- León, Juan Bernardo. Conferencia en el Instituto de Altos Estudios Nacionales. Jueves 6 de Abril del 2000.
- Ley de Régimen Municipal.
- Ley de Régimen Provincial.
- Ley Orgánica de Administración Financiera y Control.
- Ley de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción.
- Libro Auténtico de Legislación Ecuatoriana. I-97-65.
- Nueva Enciclopedia Jurídica. Tomo V. Editor Francisco Seix.
- Ossorio Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Heliasta S.R.L.

- Pachano, Simón. Conferencia en el Instituto de Altos Estudios Nacionales. 3 de Enero del 2000.
- Parducci, Nicolás. Programa de Apoyo al Sistema de Gobernabilidad Democrática. Abya Yala.
- Plan Estratégico 1998-2003 de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción
- Quishpe L., Cristóbal. (1998). Elementos Básicos Para la Gestión Educativa. Fundación Hanns Seidel Ecuador.
- Rivadeneira, Miguel. (2000, Enero 10). Editorial. El Comercio. Pág. A-4.
- Ruiz, Mario. (2000, Enero 26). Diario El Comercio. Pág. A-6.
- Roldós A. León. (1997) . Nueva Justicia y Revocatoria del Mandato. Programa de Apoyo al Sistema de Gobernabilidad Democrática. Abya Yala.
- Salazar Alvarado, Francisco.(1997, Febrero 17). El Comercio. Pág. A-5.
- Salazar, Juan Fernando. (2000, Enero 16). Diario El Comercio. Pág. A-4.
- Saltos Napoleón. Etica y Corrupción. 1999.
- Stitchkin David. El Mandato Civil.
- Villamil, José. (1999, Noviembre 16). Diario El Comercio. Pág. A-5.