

2011



*Secretaría Técnica de
Transparencia y Lucha contra la
Corrupción*

PROPUESTA DE MECANISMOS DE PROTECCIÓN A LOS DENUNCIANTES DE ACTOS DE CORRUPCIÓN



PROYECTO: *"Fortaleciendo la ética, buena gobernanza y transparencia en el Ecuador"*

Editor responsable: Pedro Votruba Schweida

Elaboración de Contenidos: Pedro Votruba Schweida

La producción de este documento ha sido posible gracias al apoyo del Fondo de Democracia de Naciones Unidas (UNDEF), Fundación Esquel y la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC).

Agosto 2011

Quito, Ecuador

1. PRESENTACIÓN

La propuesta parte de la comprensión de la denuncia ciudadana, como el ejercicio de un derecho y un deber de participación cívica, que constituye una manifestación del control popular y del proceso de construcción del poder ciudadano, conforme lo establece el artículo 95 de la Constitución de la República del Ecuador.

Proceso de denuncia que desde la perspectiva de la ciencia política, constituye también un factor para el fortalecimiento de los procesos de *implicación ciudadana* en la gestión de lo público y es parte de una dinámica de fortalecimiento de la cultura democrática y de formas de participación y control social que activan el control institucional del Estado, en armonía con el diseño institucional plasmado en la Constitución ecuatoriana vigente, y que se evidencia con mayor fuerza, en la conformación y atribuciones de la nueva Función de Transparencia y Control Social.

En el contexto del Estado de *derechos y justicia*, se resaltan las dimensiones jurídico y política de la denuncia ciudadana anticorrupción, y las características de su naturaleza: como derecho, obligación y a la vez su categoría de fuente de información, que fortalece la construcción de un proyecto democrático participativo y la dinámica del control anticorrupción, a través del incremento de probabilidades sobre el conocimiento oportuno y veraz, de la existencia de un acto de corrupción, por parte de los órganos de control.

Partiendo de esta naturaleza y funcionalidades de la denuncia ciudadana como mecanismo de participación directa, la propuesta busca generar condiciones que promuevan integralmente una *cultura de denuncia ciudadana*, tanto a partir de condiciones que garanticen el acceso ágil y seguro para la presentación de denuncias, como a través de la respuesta correlativa necesaria por parte de la institucionalidad pública, a través de la implementación de mecanismos de protección frente a la probabilidad de retaliaciones generadas por el ejercicio del mencionado derecho - deber, lo que implica generar un proceso de comunicación entre la gestión y administración pública y la ciudadanía, en el marco del proyecto de profundización democrática que contiene la Constitución de la República.

2. METODOLOGIA

La metodología parte de un proceso de construcción participativa que ha buscado integrar visiones y perspectivas tanto a partir de la sociedad civil, ámbito burocrático, como a partir del análisis teórico a partir del ámbito jurídico y político, así como también a partir del análisis de sistemas comparados.

El procesamiento de la información desde la perspectiva metodológica, ha integrado diversos niveles de recopilación y análisis de información:

Revisión bibliográfica: relativa al marco jurídico como teórico de la temática y su justificación en el contexto de un proyecto democrático participativo; respecto de las evaluaciones del Ecuador como Estado parte de la Convención Interamericana sobre el cumplimiento de las disposiciones de la Convención relativas a la denuncia anticorrupción y los mecanismos de protección al denunciante; así como también respecto de sistemas comparados en lo relativo a mecanismos de protección a denunciantes.

Entrevistas a profundidad: relativas al diagnóstico del estado de situación de la “ruta de la denuncia” de actos de corrupción a nivel de organismos de control, para lo cual se levantaron entrevistas a funcionarios de las siguientes instituciones de la Función de Transparencia y Control Social: Defensoría del Pueblo, Contraloría General del Estado, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Superintendencia de Compañías y Superintendencia de Bancos y Seguros.

Talleres en las ciudades de Quito y Guayaquil: la recolección de la información se llevó a cabo en el mes de abril, en dos ciudades, correspondientes a zonas territoriales diferentes: Guayas (Costa); Pichincha (Sierra norte). La participación de funcionarios públicos, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos en general, se canalizó a partir de una guía de preguntas o “encuesta semi-estructurada” facilitada mediante relatores de mesa, en dos grandes grupos: servidores públicos y ciudadanía. Para el procesamiento de la información obtenida se utilizó una metodología cualitativa, cuyos resultados sistematizados han permitido viabilizar la sintonía de la propuesta con los actores ciudadanos.

Conforme la propuesta metodológica, para los talleres se convocó a miembros de la sociedad civil y funcionarios gubernamentales.

La agenda de los talleres contuvo los siguientes puntos fundamentales:

1. Presentación de las actividades y atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social por parte de funcionarios del CPCCS.
2. El Consultor hizo una introducción sobre la temática de la corrupción y los temas que se tratarían durante el taller.
3. Posteriormente se dividió a los asistentes en 2 mesas de trabajo.

La encuesta semiestructurada consistió en la siguiente malla de preguntas:

AMBITOS DE DIAGNÓSTICO	OBJETO INVESTIGACIÓN	PREGUNTAS
1.-NOCIONES DE CORRUPCIÓN Y LO PÚBLICO	Obtener información sobre los significados, creencias y nociones sobre corrupción y lo público	¿Qué es para usted la corrupción? ¿Cuál es su reacción cuando escucha o conoce sobre la existencia de un posible acto de corrupción? ¿En que afecta la existencia de actos de corrupción a su vida diaria y a la sociedad en su conjunto? ¿Qué es para usted lo público?
2.- CULTURA DE DENUNCIA	Obtener información sobre los significados, creencias y nociones sobre la actividad de denuncia	¿Qué significa denunciar? ¿Qué significa para usted denunciar un acto de corrupción?
3.- CONOCIMIENTO DE SISTEMAS DE DENUNCIA	Obtener información sobre los grados de información ciudadana sobre condiciones de acceso a sistemas de denuncia y su percepción de confiabilidad	¿Conoce dónde y cómo puede presentar una denuncia por actos de corrupción? ¿Cómo percibe las acciones de los organismos de control en la lucha contra la corrupción?
4.- CONSECUENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS DE DENUNCIAR Preguntas se realizan a partir de un caso de análisis.	Obtener información sobre los motivos que movilizan a las personas para denunciar o abstenerse de hacerlo	Si usted conociera directamente la existencia de un acto de corrupción. ¿Por qué motivos o razones lo denunciaría y por cuales no? ¿Considera que es riesgoso denunciar un acto de corrupción? ¿Qué riesgos para su seguridad y sus derechos considera usted que existirían al presentar una denuncia por un acto de corrupción? ¿Qué resultados esperaría usted si llegará a presentar una denuncia sobre un acto de corrupción?
DEMANDAS DE PROTECCIÓN DE DENUNCIANTES Preguntas se realizan a partir de un caso de análisis.	Obtener información sobre requerimientos de la ciudadanía para la protección de sus derechos en caso de presentar denuncias sobre actos de corrupción.	¿Cuáles son las condiciones bajo las cuales usted tomaría la decisión de denunciar un acto corrupción? ¿Cuáles son los mecanismos que le darían mayor seguridad para presentar una denuncia sobre actos de corrupción?

Conforme a la experiencia en la ciudad de Quito sobre los tiempos requeridos para la efectiva participación y deliberación de los asistentes, para el taller en la ciudad de Guayaquil se realizaron ajustes a la malla de preguntas en cuanto al número, pues se consideró que la extensión del cuestionario estaría limitando la posibilidad de una discusión más robusta sobre los temas centrales.

En este contexto, cuidando la coherencia interna de la malla de preguntas, se eliminaron las relativas a la comprensión de nociones conceptuales, las cuales en el taller de Quito generaron inquietud en el auditorio y dificultaron centrar la discusión en el objeto de la consultoría, dado que los participantes aprovechaban cada intervención para poner de manifiesto sus preocupaciones personales por lo que se evalúa como una decisión oportuna.

Experiencia de validación: a partir de las expectativas y sugerencias de la ciudadanía en la fase preliminar, en articulación con el diagnóstico, se elaboró la propuesta preliminar de mecanismos de protección a denunciantes, misma que previo conocimiento del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, fue socializada para su validación en el mes de junio de 2011, en las siguientes zonas territoriales: Guayas (Costa); Pichincha (Sierra norte); y Machala (zona sur del país), a través de talleres en los cuales participaron más de 100 personas, entre servidores públicos y ciudadanía en general.

Luego del procesamiento de los comentarios, solicitudes y demandas de los actores ciudadanos, la propuesta se formula como mecanismos de protección que se articulan al diseño institucional del Estado ecuatoriano y del sistema de justicia, en concordancia con un enfoque de derechos, que parte de los incentivos y riesgos percibidos por los actores frente a la posibilidad de denunciar un acto de corrupción y sus posibles represalias.

La agenda de los talleres integró aspectos de contexto de la consultoría y la socialización de los puntos clave del diagnóstico y de la propuesta, conforme los siguientes puntos:

- a) Objeto de la asistencia técnica de Fundación Esquel.
- b) Mandato de los Organismos Internacionales (OEA, ONU) referentes a la protección a los denunciantes.
- c) Soluciones aprobadas en diferentes países del continente americano.
- d) Organismos de Control en el Ecuador y las medidas adoptadas por los mismos respecto de la protección a denunciantes.
- e) Síntesis del Sistema de Protección a Víctimas y Testigos de la Fiscalía General del Estado.
- f) Sugerencias presentadas por la ciudadanía en los Talleres de Quito y Guayaquil a partir de las cuales se construyó la propuesta de medidas para proteger a los denunciantes de actos de corrupción.
- g) Propuesta elaborada por la asesoría técnica a ser validada o modificada por los concurrentes al taller.

El debate se realizó en función de preguntas base, a partir de grupos de trabajo, donde cada uno de ellos nombró un relator que al finalizar el tiempo de discusión debía presentar los planteamientos en sesión plenaria. Las preguntas planteadas fueron:

A.- En cuanto al Ámbito de Protección

¿Considera usted que los ámbitos de protección sugeridos, así como las estrategias, mecanismos e instrumentos de implementación y seguimiento son los adecuados o deben incluirse otros?

B.- En cuanto a los Mecanismos dirigidos a las condiciones de acceso seguro a la denuncia

¿Cree Usted que los mecanismos sugeridos como son: La denuncia anónima, la investigación de oficio y la reserva de la identidad del denunciante con sus respectivas estrategias e instrumentos son suficientes para generar en usted mayor seguridad personal y facilitar la presentación de denuncias por casos de corrupción?

En caso de no satisfacerle los mecanismos propuestos o de no ser estos suficientes, que otro mecanismo ¿considera debería ser implementado?

3. DELIMITACIÓN DEL ALCANCE Y OBJETO DE LA PROPUESTA

Conforme los términos de la consultoría, la propuesta se circunscribe al contexto institucional del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, CPCCS, como parte de la Función de Transparencia y Control Social; y más específicamente, se dirige al ámbito de acción de la Secretaría Técnica de Transparencia y Lucha contra la Corrupción del CPCCS.

Conforme a la distribución administrativa interna de competencias del Consejo, la Secretaría Técnica de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, STTLC, tiene como misión el “Promover la Participación Ciudadana y el Control Social a través de políticas y estrategias de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, además de *establecer los mecanismos orientados a atender los pedidos y quejas de la ciudadanía*, investigar las denuncias sobre actos u omisiones que afectan los derechos de participación, generan corrupción o vayan en contra del interés social”.

El cumplimiento de la misión de esta Secretaría, articula varios procesos al interior de su estructura organizacional, que en lo relacionado con la denuncia ciudadana sobre actos de corrupción, se refieren al proceso de investigación, que incluye los subprocesos de: admisión y orientación jurídica, investigación y patrocinio de casos con indicios de responsabilidad penal aprobados por el CPCCS; proceso que conforme a la normativa vigente, conlleva la obligación institucional de coadyuvar a la protección de los denunciantes.



De las diferencias de contenido de los 3 subprocesos señalados, se evidencia la necesidad de diferenciar dos momentos en los que puede producirse la demanda para la posible aplicación de mecanismos de protección: en la fase de investigación por parte de un órgano administrativo de control y en la fase de investigación procesal penal.

En los dos momentos nos encontramos frente al *ciudadano como un informante*, que cambia de condición según la información proporcionada adquiere conforme a derecho, un potencial probatorio en juicio sobre posibles actos de corrupción. Lo que implica que en la fase de investigación por parte de un organismo administrativo de control, nos encontramos frente a un *denunciante* que conoce de un hecho que conforme su criterio subjetivo puede constituir un acto de corrupción; en tanto que en la fase de investigación procesal penal, luego de un proceso de investigación y valoración jurídica institucional de los hechos y la información que los sustentan, se entiende la existencia de indicios claros, precisos y concordantes orientados al juzgamiento y a la posible determinación judicial del estado de culpabilidad de los imputados, situación jurídica que genera el inicio del proceso penal, por el cual un ciudadano informante adquiere la calidad de *testigo*.

A partir de esta contextualización, el *objeto de la propuesta* se circunscribe al diseño de mecanismos y dispositivos de protección a denunciantes de actos de corrupción ante el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, denuncia que es parte de la actividad de investigación y control de un organismo administrativo dentro de su ámbito de competencia, con autonomía respecto de la intervención del Ministerio Público, sin perjuicio de la posibilidad de coordinación interinstitucional de actividades.

Cabe señalar que el diseño de la propuesta parte de la posibilidad de aplicación de los mecanismos por la Secretaría de Transparencia, así como de su articulación a la actividad de la Función de Transparencia y Control Social de la cual el Consejo forma parte, conforme el requerimiento expreso del CPCCS durante el proceso de la consultoría, para lo cual, el diseño de la propuesta y los mecanismos que se proponen, gozan de un grado suficiente de *adaptabilidad y generalidad* que viabilizan su articulación y comunicación con los sistemas de recepción de denuncias de los demás organismos que integran la Función.

4. PROBLEMÁTICA Y PERSPECTIVAS DE ANÁLISIS

4.1. La denuncia ciudadana anticorrupción

Para la contextualización de la temática se ha considerado pertinente partir de información histórica que permita construir una noción respecto de los niveles de denuncia ciudadana sobre posibles actos de corrupción, para lo cual se ha tomado la información estadística del proceso de calificación de la Comisión del Control Cívico de la Corrupción, CCCC,¹ que respecto del período 2000 – 2006, informa el registro de 4502 ingresos, de los cuales el 75% se refieren a la presentación de denuncias y el 25% de ingresos restantes a información receptada de oficio, datos que reflejan la coexistencia de formas de denuncia directa e indirecta, donde la denuncia indirecta o de oficio, refleja una experiencia previa de aplicación de esta forma de recepción de información, como mecanismo de protección al denunciante.

4.2. ¿Existen condiciones para denunciar actos de corrupción?

La denuncia ciudadana sobre actos de corrupción ante instancias públicas especializadas, refleja las siguientes condiciones:

La activación del control social a través de la denuncia anticorrupción tiene como restricción el temor de los potenciales denunciantes a represalias que puedan afectar su integridad y estabilidad personales, así como la de sus allegados, que por ejemplo en el ámbito laboral y en el caso del servidor público, se manifiestan en el riesgo a ser despedido o relegado a posiciones secundarias cuando su denuncia está dirigida a quienes ostentan altos cargos, persecución o represalias que se reproducen con sus particularidades en el ámbito privado.

Otro problema es el desconocimiento de los procedimientos de denuncia existentes; así como la falta de socialización de las diferentes instancias a las cuales se puede acudir y las condiciones e información requeridos para una efectiva acción de control, a lo que se agrega la falta de sistemas integrales articulados de denuncia y control, que garanticen el acceso de los ciudadanos a denunciar y la protección de sus derechos frente a posibles retaliaciones y represalias por parte de quienes detentan el poder.

Se han identificado inicialmente entre las principales causas que inhiben la participación de un potencial denunciante de actos de corrupción, las siguientes:

La tolerancia normalmente demostrada por las sociedades hacia quienes cometen actos de corrupción al no perseguirlos o hacerse de la “vista gorda”. De hecho en nuestro país una de las frases que se podían escuchar en los corrillos ciudadanos es “No importa que robe con tal de que haga obras”.

La falta de efectividad y credibilidad del “sistema de justicia”, pues lamentablemente existe un deterioro en la acción del Poder Judicial, que marca una tendencia creciente

¹ Una década de prevenir y combatir la Corrupción, Informe institucional CCCC, Marzo 2007.

a la impunidad de los actos de corrupción; lo que sustenta la creencia de que la ciudadanía considere que cualquier acción que conlleve la lucha contra la corrupción no tendrá ningún eco en las instancias judiciales.

4.3. Problemas de eficacia e impunidad en el control y juzgamiento de actos de corrupción

La realidad social refleja la existencia de gravísimos escándalos que escaparon de las manos de los respectivos organismos de control, por la existencia de deficiencias para detectar las prácticas ilegales encubiertas o atentatorias a la ética, observándose entonces, la necesidad de fuentes de información certera y privilegiada, a través de personas que tengan acceso de primera mano a la misma, por ser parte de las entidades en las que se producen las actuaciones presuntamente ilícitas o por tener conocimiento directo de los hechos por diversidad de causas.

Contexto en el cual, la denuncia constituye un mecanismo idóneo de detección de fraude, pues al provenir de personas no precisamente con poder y autoridad pública en la mayoría de los casos o a su vez por referirse a personas con poder y autoridad, que a pesar de ello se encuentran a expensas de fuerzas de poder políticas, económicas entre otras, mayores a las que éstos ejercen, se considera que la existencia de mecanismos de protección a los denunciantes, tal como la reserva, constituyen un medio para fortalecer el uso de la denuncia como mecanismo para incrementar el nivel de probabilidades para que el delito sea conocido por parte de los órganos del sistema de control y del sistema penal.

En función del objeto de la consultoría, la problemática que se desarrolla como parte del diagnóstico tiene dos grandes ejes de análisis, por una parte lo relativo al *contexto institucional*, a partir del ámbito de aplicación de la propuesta, en el que se incluye un análisis sobre los antecedentes históricos relativos a mecanismos de protección, las recomendaciones al Ecuador sobre la temática, como parte de la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, así como la “ruta de la denuncia” ante el Consejo de Participación Ciudadana y su análisis comparado respecto de los sistemas de denuncia de los demás organismos de la Función de Transparencia y Control Social.

El segundo eje que orienta el diagnóstico se enmarca en el sondeo sobre *las percepciones de inseguridad que desincentivan la denuncia de actos de corrupción*, a partir de las percepciones de los ciudadanos y los servidores públicos frente al acceso y efectos del acto de denunciar y las recomendaciones provenientes de la ciudadanía, recogidas a través de un proceso participativo directo.

5. DIAGNÓSTICO A PARTIR DEL FUNCIONAMIENTO DEL ÁMBITO INSTITUCIONAL

5.1. Proceso de institucionalización y especialización de la lucha contra la corrupción en Ecuador

El proceso de institucionalización del combate anticorrupción a partir de órganos de composición ciudadana empieza a tomar forma a partir de los inicios de 1997, cuando el 4 de Marzo de ese año el Presidente Interino Fabián Alarcón firma el Decreto Ejecutivo 112 A mediante el cual se crea la Comisión Anticorrupción, como una respuesta al reclamo ciudadano frente a los actos de corrupción cometidos durante el gobierno del Presidente Abdalá Bucaram y a la inacción o falta de actividad de los organismos de control por combatirla.

La actividad especializada de control de la corrupción, a través de la Comisión Anticorrupción, surge como respuesta a una demanda ciudadana, accionar institucionalizado que contribuyó:

1. A fomentar un proceso de concientización ciudadana sobre la necesidad de combatir la corrupción como un problema que menoscababa la posibilidad de desarrollo de la nación y por ende de sus ciudadanos, y;
2. Al desarrollo de prácticas de control social como un proceso de implicación de los ciudadanos como actores en el control de lo público, manifestaciones entre las que se encuentran la de denunciar los actos de corrupción.

Este proceso de incentivo de la denuncia anticorrupción tiene un flujo constante durante la existencia de los diferentes organismos anticorrupción que se integran como continuidad de la primera Comisión Anticorrupción, la que permite identificar paralelamente la presencia de obstáculos y acciones de retaliación contra los denunciantes, especialmente cuando estos eran servidores públicos, **identificación de problemas que generan al interior de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, una serie de prácticas administrativas encaminadas a la protección al denunciante**, como una respuesta al compromiso ciudadano cívico de denunciar, entre las cuales conforme el objeto de la consultoría cabe mencionar:

- La implementación de la figura de la “investigación de oficio”, que fue formalmente incorporada por la Ley de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción aprobada el 12 de Agosto de 1999, dispositivo que permitió en varios casos cubrir la identidad del denunciante y brindarle de esta manera una cierta protección, puesto que al ser trasladada la investigación a otras instancias como la Contraloría General del Estado, el Ministerio Público o a los Tribunales, de ser el caso, el expediente se trasladaba sin la identificación del denunciante.
- La implementación de la denuncia anónima siempre y cuando esta se encuentre debidamente sustentada.
- La posibilidad de solicitar la reserva sobre la identidad, la misma que era debidamente registrada en la denuncia e implicaba una acción administrativa

de protección de los datos que identificaban al denunciante, en remisiones institucionales de la información presentada.

5.2. Identificación de problemas a partir de la “ruta de la denuncia” en el contexto institucional vigente

El contexto o esquema institucional de control anticorrupción, a partir del marco de la Constitución de 2008, refleja una dinámica de articulación de los sistemas administrativo y judicial de control, a través de la intervención de las siguientes Funciones del Estado:

- La Función de Transparencia y Control Social y cada una de las entidades que la integran.
- La Función Ejecutiva a través de la Secretaría de Transparencia de Gestión.
- La Función Judicial, a través del programa de víctimas y testigos bajo la competencia del Ministerio Público.

Funciones que a partir de sus propias lógicas institucionales han generado sistemas de recepción de denuncias, en algunos casos de carácter especializado en el ámbito anticorrupción y en otros como parte de sistemas generales de recepción de quejas y denuncias ciudadanas, con las consecuentes implicaciones respecto del fomento y garantías para la denuncia ciudadana anticorrupción.

5.3. “Ruta de la denuncia” en los organismos de la Función de Transparencia y Control Social

La Constitución del 2008 en el artículo 204 crea la Función de Transparencia y Control Social que tiene como misión principal el: *“.....promover (á) e impulsar (á) el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de equidad; fomentará e incentivará la participación ciudadana; protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y prevendrá y combatirá la corrupción”*.

Su conformación de acuerdo al mismo artículo 204 es la siguiente: *“La Función de Transparencia y Control Social estará formada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias. Estas entidades tendrán personalidad jurídica y autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa”*.

a) Ruta de la denuncia y mecanismos de protección en el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

Ruta de la denuncia

La denuncia, conforme al Reglamento de Investigación de Denuncias del CPCCS, puede ser presentada en forma oral o escrita, de ser presentada en forma oral se la pasará a escrita, también puede ser enviada a través de la página web; sin embargo, en este

caso deberá ser formalizada por el denunciante, lo que implica que ser firmada. La denuncia ingresará una vez establecida la competencia del CPCCS, los requisitos y demás de ley por la Dirección Nacional de Admisión y Orientación Jurídica a la Dirección de Investigación, cumplida la investigación el informe será entregado al Secretario/a Técnico/a de Transparencia Lucha contra la Corrupción quien a su vez la remitirá a la Presidencia del Consejo para pasar luego al Pleno, aprobado este por el Pleno se lo remitirá a la Dirección de Patrocinio para dar inicio a las acciones legales



Ámbito de competencia y mecanismos de protección

Según el Art. 1 de la Ley del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, esta institución “promueve e incentiva el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana; impulsa y establece los mecanismos de control social; y la designación de las autoridades que le corresponde de acuerdo con la Constitución y la ley”.

La **Constitución de la República** en su artículo 208 señala como deberes y atribuciones del CPCCS las siguientes:

- Promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción.
- Investigar denuncias sobre actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana o generen corrupción.
- Emitir informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad, formular las recomendaciones necesarias e impulsar las acciones legales que correspondan.
- Actuar como parte procesal en las causas que se instauren como consecuencia de sus investigaciones. Cuando en sentencia se determine que en la comisión del delito existió apropiación indebida de recursos, la autoridad competente procederá al decomiso de los bienes del patrimonio personal del sentenciado.
- Coadyuvar a la **protección de las personas que denuncien actos de corrupción.**

Según el Art 14 de la Ley del CPCCS se garantizará la reserva y protección de la o del denunciante

b) Ruta de la denuncia y mecanismos de protección en la Contraloría General del Estado

Ruta de la denuncia

La denuncia es presentada a través ventanilla de recepción de correspondencia de las oficinas de la CGE y de allí enviada a la Dirección de Asuntos Éticos y Participación Ciudadana donde se realiza una verificación preliminar y luego pasa al Contralor General del Estado para su conocimiento, aceptada por el Contralor y de ameritar este remitirá la denuncia la dirección de auditoría respectiva.

***Contraloría General del Estado
Ruta de la denuncia***



Ámbito de competencia y mecanismos de protección

El Art. 212 de la Constitución claramente establece cuáles son sus funciones y dentro de ellas las siguientes:

1. Dirigir el sistema de control administrativo que se compone de auditoría interna, auditoría externa y del control interno de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos.
2. Determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos y gestiones sujetas a su control, sin perjuicio de las funciones que en esta materia sean propias de la Fiscalía General del Estado.

El 14 de Octubre de 2009, el Contralor General del Estado emitió el **Reglamento para la Recepción y el Trámite de Denuncias para Investigación Administrativa** que tiene como objeto: “...Establecer los procedimientos que debe cumplir la Contraloría General del Estado en la recepción y trámite de las denuncias que se presenten sobre presuntos hechos, actos u operaciones originados en las instituciones del Estado que revelen, por acción u omisión de sus servidores o terceros relacionados con ella, la indebida, ilegal o ineficiente gestión y/o utilización de recursos y bienes del Estado, así como los actos reñidos con la ética pública cometidos por los servidores del Contraloría General del Estado”

El Reglamento en mención señala el proceso que debe seguirse para aceptar la denuncia, iniciar la investigación y la comunicación de los resultados.

Sin embargo al tratar sobre la reserva en su Art. 10 manifiesta lo siguiente:

“ Los servidores de la Contraloría General del Estado encargados de la recepción y evaluación de las denuncias, así como también de la realización de las verificaciones preliminares, guardarán reserva de los hechos que conocieren y de la identidad de las personas denunciantes y denunciadas.

Únicamente la persona denunciada podrá solicitar copia de la denuncia y de los documentos a ella anexados.”

Sobre los mecanismos de protección al denunciante, del Reglamento se desprende que la identidad del denunciante se devela al momento en que pasa a conocimiento del denunciado, por lo tanto queda sin ningún tipo de protección y expuesto a posibles amenazas y retaliaciones, lo que implica que el mecanismo de protección deja de ser efectivo.

c) **Ruta de la denuncia y ámbito de competencia de la Defensoría del Pueblo**

Ruta de la denuncia

El Capítulo II referente al Trámite de las quejas o denuncias señala que la denuncia ante la Defensoría del Pueblo se la presente en la Secretaría General en forma verbal o escrita, admitida la queja se procede a su investigación y posterior resolución por parte del Defensor del Pueblo quien notificará a los responsables de las acciones u omisiones para su rectificación.

Defensoría del Pueblo
Ruta de la denuncia



Ámbito de competencia y mecanismos de protección

Según la Constitución de la República en el Art. 215 se define el ámbito en el cual actúa esta Institución, así la Defensoría del Pueblo tendrá como funciones la protección y tutela de los derechos de los habitantes del Ecuador y la defensa de los derechos de las ecuatorianas y ecuatorianos que estén fuera del país.

Serán sus atribuciones, además de las establecidas en la ley, las siguientes:

1. El patrocinio, de oficio o a petición de parte, de las acciones de protección, hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, incumplimiento, acción ciudadana y los reclamos por mala calidad o indebida prestación de los servicios públicos o privados.
2. Emitir medidas de cumplimiento obligatorio e inmediato en materia de *protección de los derechos*, y solicitar juzgamiento y sanción ante la autoridad competente, por sus incumplimientos.
3. Investigar y resolver, en el marco de sus atribuciones, sobre acciones u omisiones de personas naturales o jurídicas que presten servicios públicos.
4. Ejercer y promover la vigilancia del debido proceso, y prevenir, e impedir de inmediato la tortura, el trato cruel, inhumano y degradante en todas sus formas.

En lo que tiene que ver con la protección al denunciante el Art. 13 de la Ley dispone que: “El Defensor del Pueblo podrá iniciar y proseguir de oficio, o a petición de parte, las investigaciones necesarias para el esclarecimiento de los hechos a los que se refieren los literales a) y b) del Art. 2 de esta Ley y provenga del sector público o de los particulares....”

Los literales a) y b) a los que se refiere este artículo se refieren a promover o patrocinar los recursos de Habeas Corpus, Habeas Data y de Amparo de las personas que lo requieran y; defender y excitar de oficio o a petición de parte, cuando fuera procedente la observancia de los derechos fundamentales individuales o colectivos que la Constitución Política de la República, las leyes, los convenios y tratados internacionales ratificados por el Ecuador garanticen.

Como se puede apreciar el Defensor del Pueblo tiene la capacidad de utilizar la figura de la investigación de oficio, lo que permitiría proteger la identidad del denunciante,

sin embargo el ámbito de acción de la Defensoría del Pueblo tiene que ver con los derechos fundamentales de los ciudadanos antes que con los casos de corrupción.

De hecho durante la entrevista mantenida con funcionarios de esta institución manifestaron que han recibido muy pocas denuncias sobre temas de corrupción y que éstas fueron derivadas a otros organismos como el CPCCS o la Fiscalía General del Estado.

d) Superintendencia de Bancos y Seguros

Ruta de la denuncia

Según el Instructivo de la Superintendencia de Bancos los reclamos deben presentarse ante la Subdirección de Protección y atención al cliente esta abrirá un expediente y dirigirá el reclamo hacia la dirección correspondiente, normalmente la Dirección Jurídica, una vez resuelta se la remite nuevamente a la Subdirección de Protección y atención al Cliente quien a su vez notificará al reclamante.

Superintendencia de Bancos y Seguros Ruta de la denuncia



Ámbito de competencia y mecanismos de protección

El Art. 213 de la Constitución Política del Ecuador define a las Superintendencias como: “organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al

ordenamiento jurídico y atiendan al interés general. Las superintendencias actuarán de oficio o por requerimiento ciudadano. Las facultades específicas de las superintendencias y las áreas que requieran del control, auditoría y vigilancia de cada una de ellas se determinarán de acuerdo con la ley”.

Concretamente la Ley de la Superintendencia de Bancos, en su Art. 171 indica: “La Superintendencia, organismo técnico con autonomía administrativa, económica y financiera y personería jurídica de derecho público, está dirigida y representada por el Superintendente de Bancos. Tiene a su cargo la vigilancia y el control de las instituciones del sistema financiero público y privado, así como de las compañías de seguros y reaseguros, determinadas en la Constitución y en la Ley.

El control que ejerce la Superintendencia de Bancos sobre las instituciones financieras y de seguros las realiza a través de: “ programas de vigilancia preventiva y practicar visitas de inspección, sin restricción alguna, a las instituciones controladas, que permitan un conocimiento de su situación económica y financiera, del manejo de sus negocios o de los aspectos especiales que se requieran, así como verificar la veracidad de la información que las instituciones del sistema financiero remitan al Banco Central del Ecuador a requerimiento de éste” según los indica el literal f) del Reglamento a la Ley de Instituciones Financieras.

De existir violaciones a la ley por parte de las entidades financieras o el delito de peculado, el Superintendente de Bancos se dirigirá a los jueces solicitando medidas cautelares respectivas y procederá a la intervención en la entidad.

En lo relacionado con denuncias ciudadanas estas se canalizan a través de la Sub Dirección de Atención al Cliente que de acuerdo a lo expresado por los funcionarios de esta Institución y de acuerdo al instructivo tienen relación con quejas y/o reclamos contra las entidades financieras asociados básicamente con los productos o servicios ofrecidos.

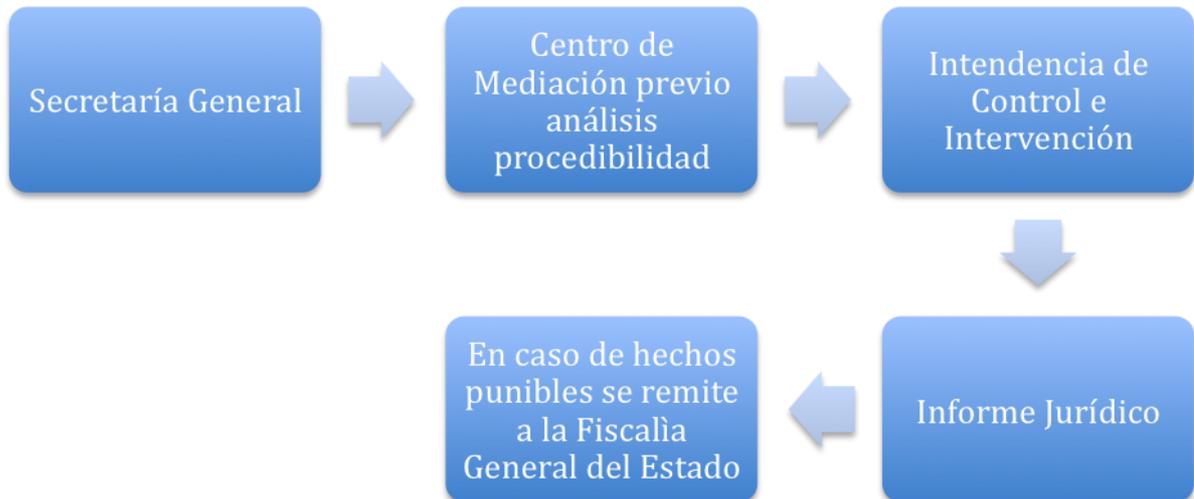
En cuanto a mecanismos de protección al denunciante, de la entrevista mantenida con los funcionarios de la Superintendencia de Bancos, así como de la revisión efectuada a las disposiciones legales y reglamentarias se observa que esta Institución no posee un sistema de protección al denunciante.

e) Superintendencia de Compañías

Ruta de la denuncia

Según resolución N° 6 de la Superintendencia de Compañías publicada en el Registro Oficial N° 414 de fecha 29 de Agosto de 2008, las denuncias son presentadas a través de la Secretaría General de la Superintendencia de Compañías una vez declarada la procedibilidad y dependiendo del tipo de denuncia, esta puede pasar al Centro de Mediación, a la Intendencia de Control e Intervención o para Informe Jurídico, culminada esta etapa pasa para la Resolución del Superintendente de Compañías, en caso de hechos punibles pasa a la Fiscalía General del Estado.

Superintendencia de Compañías
Ruta de la denuncia



Ámbito de competencia y protección al denunciante

El Art 430 de la Ley de Compañías, define a esta como: “el organismo técnico y con autonomía administrativa, económica y financiera, que vigila y controla la organización, actividades, funcionamiento, disolución y liquidación de las compañías y otras entidades en las circunstancias y condiciones establecidas por la ley”.

En lo relacionado con las denuncias que pueden presentarse ante este organismo de control, estas se encuentran descritas en el Reglamento de Trámite de Denuncias a Superintendencia de Compañías las mismas que fueron emitidas mediante Resolución No. 6 del 7 de Agosto de 2008 y publicadas en el Registro Oficial No. 414 del 29 de Agosto de 2007.

En su Art. 1 al tratar del Ámbito manifiesta: “Los socios o accionistas que se sientan afectados por una o más actividades que realice una compañía sometida al control de la Superintendencia de Compañías, pueden presentar la correspondiente denuncia ante el Superintendente de Compañías o su delegado, de conformidad con las disposiciones de los artículos 354, 356, 432 inciso quinto y 438 letra c) de la Ley de Compañías.

Los terceros que se encontraren en el caso contemplado en el inciso anterior, pueden asimismo denunciar ante el Superintendente de Compañías o su delegado, de conformidad con los artículos 354 numerales 2, 3 y 4 y 432 inciso quinto de la Ley de Compañías.”

En cuanto a la Procedibilidad (Art. 2) una vez receptada la denuncia, la resolución indica: “En cambio cuando la denuncia condujese al esclarecimiento de cualquier

hecho de competencia de jueces, árbitros u otras autoridades o que, aun siendo de competencia de la entidad ya estuviere en conocimiento de aquellos, el Secretario General o quien haga sus veces, se abstendrá de admitirlos y archivará la denuncia”.

Adicionalmente el Art. 16 indica: “Si del informe o de los informes de inspección aparecieren hechos que pudieran ser punibles, el Superintendente o su delegado, de acuerdo a lo prescrito en el Art 446 de la Ley de compañías en concordancia con lo dispuesto en los Art. 25 y 26 del Código de Procedimiento Penal, los pondrá en conocimiento del Ministro Fiscal del respectivo distrito”

Conforme la normativa revisada y la entrevista correspondiente, la Superintendencia de Compañías no posee un sistema de protección al denunciante.

f) **Superintendencia de Telecomunicaciones**²

Ruta de la denuncia

En este organismo de control, la presentación de denuncias, reclamaciones o pedidos se regula mediante resolución No. ST-2010-0375 de 10 de Agosto de 2010, las cuales pueden ser presentadas en forma verbal o por escrito, se receptorán en cualquier dependencia de la Superintendencia de Telecomunicaciones y dependiendo de su naturaleza deberá ser canalizada al Centro de Información y Reclamos (CIR) o a la unidad que corresponda.

El resultado de estas actividades y diligencias, deberá encontrarse claramente detallado en el informe técnico, conforme los términos del instructivo y una vez que se han practicado las actividades de control, respecto de los hechos denunciados, la unidad técnica presentará su informe, que será remitido al Área Jurídica que corresponda de acuerdo a la jurisdicción y materia; esta última, de encontrar indicios para el inicio de un proceso de juzgamiento, preparará el informe jurídico respectivo, así como la boleta única para la firma del Superintendente o su delegado; y en caso de no ser comprobados los hechos denunciados, en forma motivada se dispondrá el archivo del expediente.

² No fue posible realizar la entrevista con carácter oficial a esta institución por no contar con una comunicación oficial por parte del CPCCS para este efecto, no obstante se solicitó la información conforme las reglas generales de acceso a la información.

Superintendencia de Telecomunicaciones



Ámbito de competencia y mecanismos de protección

Las funciones de la Superintendencia de Telecomunicaciones son: el control y monitoreo de espectros radio eléctricos, el control de los operadores que exploten servicios de telecomunicaciones, supervisar el cumplimiento de los contratos de concesión para la explotación de los servicios de telecomunicaciones, controlar la correcta aplicación de los pliegos tarifarios aprobados por el CONATEL; juzgar a las personas naturales y jurídicas que incurran en infracciones. (Art 35 Ley Especial de Telecomunicaciones Reformada),

En cuanto a mecanismos de protección a denunciantes, de la revisión de las leyes y reglamentos no se desprende la existencia de instrumentos que aborden o desarrollen este aspecto.

g) Resultados de las entrevistas a profundidad

Si bien las disposiciones legales vigentes y el trámite administrativo de las denuncias fueron el eje central de las entrevistas con los funcionarios, se tocaron adicionalmente otros aspectos cuyos resultados son los siguientes:

- Al caracterizar al denunciante se pudo apreciar que a criterio de los encuestados la gran mayoría de denunciantes son ciudadanos particulares en una proporción que oscila entre el 85% y 95%, respecto de la presentación de denuncias ante los organismos de control, y los porcentajes restantes son denuncias presentadas por parte de funcionarios del sector Público, lo que evidencia bajos niveles de denuncia por parte de quienes tienen mayor acceso a conocerlos, así como también riesgos más directos, frente al ejercicio de la denuncia.
- A criterio de los entrevistados la ciudadanía en general tiene una idea bastante definida sobre hacia donde debe dirigir una denuncia, sobre todo en lo que toca a las Superintendencias, la Contraloría General del Estado y la Defensoría del Pueblo.
- En el caso del CPCCS se puede decir que existe un cierto desconocimiento ciudadano o confusión sobre el ámbito de competencia de esta Institución.

- Al tocar el tema sobre denuncias de actos de corrupción, que pudieran ser presentados por parte de funcionarios de los organismos de control, hacia colegas o superiores, se informó que no se han producido denuncias de ese tipo; señalando que en caso de que llegaren a existir, el procedimiento de investigación sería el mismo que en el caso de los particulares.
- Sobre el nivel de participación del denunciante en el proceso, además de la presentación de la denuncia y las pruebas que tuviere, se señaló que no existe ningún otro tipo de participación, salvo la de solicitar se le informe sobre los resultados obtenidos por parte de la institución que investigó.
- En lo relacionado con las denuncias anónimas estas son generalmente archivadas, creemos que esta política debería revisarse permitiéndose un análisis del contenido de la misma, hay situaciones complejas no solo por la temática sino además por los involucrados que obligan al denunciante a mantenerse totalmente al margen.

h) Observaciones sobre la ruta de la denuncia frente a la protección al denunciante

De los órganos de control observados, se señala la importancia de que la atención al denunciante se realice por el órgano especializado y no a través de espacios generales de atención al usuario, como es el caso de órganos de recepción de documentos o secretaría general, pues una falta de atención especializada expone al denunciante y desincentiva la presentación de denuncias sobre actos de corrupción.

Es importante escuchar al denunciante, muchas veces se obtiene más conocimiento sobre el hecho denunciado hablando que lo que aparece escrito en la denuncia.

Aún cuando no pertenecen a la Función de Transparencia la Fiscalía General del Estado y la Secretaría Nacional de Transparencia y Gestión, dado que su actividad está directamente relacionada con la investigación de casos de corrupción (en el caso de la Fiscalía su ámbito es mucho mayor) se considera necesario incluirlos en el análisis a fin de tener un panorama institucional completo.

5.1. Función Ejecutiva: Secretaría Nacional de Transparencia y Gestión

La Secretaría Nacional de Transparencia y Gestión, SNTG, nace con el Decreto Ejecutivo No. 1511 el 29 de Diciembre de 2008 y publicado en el R.O. No.498 (Suplemento 3) el 31 de Diciembre del mismo año.

Esta Secretaría está adscrita a la Presidencia de la República y su ámbito es: “... De acción nacional sobre las instituciones de la Administración Pública Central e Institucional, inclusive en las instituciones autónomas que formen parte de ellas y de aquellas en las que las referidas administraciones sean accionistas o socias” (Art 2 del D.E.1511)

Posteriormente mediante D.E. No.24 del 26 de Agosto de 2009, se amplía su ámbito al incluir: “...Así como también las demás instituciones del sector público; y las corporaciones, fundaciones, sociedades civiles, compañías mercantiles; y, empresas públicas en las que el Estado tenga participación mayoritaria”

Entre sus atribuciones tiene la siguiente:

“Investigar y denunciar los actos de corrupción cometidos en Administración Pública Central e institucional, inclusive en las denominadas autónomas integradas por las antes mencionadas administraciones; y, de aquellas en las que las referidas administraciones sean accionistas o socias; y, poner en conocimiento del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, el resultado de las investigaciones” (Art.3 lit. 2 del D.E. 1511)

El 14 de Abril de 2009 la SNTG expide el instructivo para la recepción e investigación de las denuncias presentadas ante la SNTG el mismo que es publicado en el R.O. No. 588 el 12 de Mayo de 2009. En este instructivo, en lo relacionado con la protección al denunciante, se puntualiza en el Art. 4: “Se guardará y protegerá la identidad del o de los denunciantes si estos así lo solicitaren, salvo el caso de orden judicial en la cual se requiera se dé a conocer la identidad del o de los denunciantes”.

Lo anterior convierte a la SNTG en la única institución de control (a excepción de la Fiscalía General del Estado que tiene sus propios mecanismos para la protección al denunciante) en condicionar el revelamiento de la identidad del denunciante a una orden judicial.

Otros resultados de la entrevista

- La mayoría de las denuncias presentadas ante la SNTG provienen de la ciudadanía. En el caso de las provenientes del sector público estas son realizadas por funcionarios de rango medio y alto.
- Otro aspecto a destacar es el crecimiento que en 2 años de existencia ha tenido la SNTG, de 1.468 denuncias en el 2009 pasó a 2.184 en el 2010 lo que significa un incremento del 48.7% en relación al año anterior mientras que los informes concluyentes de competencia pasaron del 9.74% en el 2009 al 33% en el 2010, esto último podría implicar un mayor conocimiento por parte de la ciudadanía de las competencias de esta institución.
- Al igual que en el resto de instituciones de control el denunciante no tiene participación en el proceso salvo la de presentar la denuncia y las pruebas que tuviere.

5.2. Función Judicial: Programa de Protección de Víctimas y Testigos de la Fiscalía General del Estado.

La Constitución del Ecuador define en su Art. 195 a la Fiscalía General como el organismo que: “dirigirá, de oficio o a petición de parte, la investigación, con sujeción a los principios de oportunidad y mínima intervención penal, con especial atención al interés público y a los derechos de las víctimas. De hallar mérito acusará a los presuntos infractores ante el juez competente, e impulsará la acusación en la sustanciación del juicio penal”.

El proceso de recepción de denuncias, su forma de presentación, los requisitos para presentarla están descritos en el Código de Procedimiento Penal.

En los dos últimos años 2009 y 2010 la Fiscalía presenta las siguientes estadísticas sobre la recepción de casos de corrupción:

Delito	2009	2010	%2009	%2010
Peculado	439	411	62.8	62.3
Cohecho	148	111	21.2	16.8
Enriquecimiento Ilícito	60	75	8.6	11.4
Concusión	52	73	8.0	9.5
Total	699	660	100.0	100.0

En lo relacionado con mecanismos de protección a denunciantes, si bien la Constitución no lo especifica taxativamente, el Art 198 indica “La Fiscalía General del Estado dirigirá el sistema nacional de protección y asistencia a víctimas, testigos y otros participantes en el proceso penal, para lo cual coordinará la obligatoria participación de las entidades públicas afines a los intereses y objetivos del sistema y articulará la participación de organizaciones de la sociedad civil”, antecedente por el cual se considera la factibilidad de articular la presente propuesta al sistema referido.

Cabe señalar que el Director Nacional del Programa en el contexto de la entrevista pertinente, informó que de producirse la petición por parte del denunciante y habiéndose analizado las diferentes circunstancias que rodean la situación, existe la posibilidad de acoger esta clase de pedidos.

El Reglamento del Programa de Protección a Víctimas y Testigos fue emitido mediante Decreto Ejecutivo No. 528 de 7 de Agosto de 2007 y publicado en el R.O. No. 150 de 17 de agosto del mismo año, cuyo sistema se rige por los principios de accesibilidad, responsabilidad, complementariedad, oportunidad, eficacia y eficiencia y los mecanismos existentes se refieren a dos ámbitos básicos: mecanismos de protección y medidas judiciales.

Protección

- Acogida inmediata para aquellos que deben abandonar su medio habitual.
- Protección de la Policía Comunitaria.
- Protección Policial permanente, en casos de extrema peligrosidad.
- Operativos de traslado cuando se trata de asistir a las audiencias
- Traslado de domicilio cuando por el riesgo contra la seguridad lo amerite
- Ayuda para salir del país en el evento de riesgo extremo.
- Medidas de seguridad dentro de los centros de rehabilitación.

Sin embargo el programa no se limita únicamente a la protección física, adicionalmente cubre los siguientes aspectos:

- Asistencia
- Asistencia médica
- Asistencia psicológica
- Asistencia social
- Ayuda para conseguir empleo
- Ayuda para continuar con los estudios.
- Apoyo a los fiscales
- Localización y traslado de los protegidos.
- Preparación a víctimas y demás participantes en el proceso penal
- Cambio de imagen para la audiencia de juicio.

Medidas judiciales

Siempre que no se opongan a norma de superior jerarquía, los presidentes de los tribunales penales, deberán adoptar medidas tendientes a evitar que las víctimas y testigos de delitos sexuales y delitos especialmente traumáticos, tengan un contacto visual con los acusados.

5.3. Conclusiones del diagnóstico sobre los mecanismos de protección existentes en el Ecuador

Como se puede observar, en las medidas de protección existentes actualmente, en los diferentes organismos de control que forman parte de la Función de Transparencia, estas corresponden más a una intencionalidad que a una efectiva acción pues en cualquier momento es factible develar la identidad del denunciante exponiéndolo a situaciones de riesgo o colocar al descubierto la identidad del denunciante. Podemos entonces colegir que no existe en el Ecuador mecanismo alguno que proteja al ciudadano en su derecho y obligación de denunciar los actos de corrupción de los cuales tenga conocimiento.

En cuanto a la posibilidad de articulación de los mecanismos al Programa de Protección a Víctimas y Testigos, teniendo en cuenta que no se incluye al denunciante dentro del sistema, resulta necesario desarrollar los instrumentos que permitan articular los mecanismos de protección al denunciante con este Programa, conforme el análisis jurídico que sustenta la propuesta.

6. DIAGNÓSTICO A PARTIR DE LA PERCEPCIÓN CIUDADANA

Dentro del proceso para determinar los Mecanismos de Protección al Denunciante de actos de corrupción, se consideró necesaria la participación de la sociedad civil y de funcionarios gubernamentales para conocer a partir de los actores sus percepciones, nociones y creencias sobre lo público, corrupción y sus reacciones ante el conocimiento de actos de corrupción, la información con la que cuentan sobre la organización institucional de control, su funcionamiento, así como sus preocupaciones, temores y expectativas frente al hecho de presentar una denuncia, información a partir de la cual se preguntó sobre los mecanismos que consideran necesarios para evitar retaliaciones que pudieran sufrir por denunciar un acto de corrupción.

Las diferentes respuestas al temario se adjuntan, por pregunta en documento anexo, cuya sistematización señala lo siguiente, por ciudades:

6.1. Sistematización de la opinión ciudadana en los talleres realizados en la ciudad de Quito y Guayaquil.

a) Sobre las Nociones de Corrupción y lo Público

Conforme se detalló en la metodología, este punto del cuestionario se realizó únicamente en el ciudad de Quito.

1. El concepto de corrupción no es totalmente claro.
2. La reacción en contra de los actos de corrupción es compartida por la gran mayoría aunque algunos consideran que denunciar es “meterse en problemas.”
3. Está claro que la corrupción limita la posibilidad de desarrollo del país y por ende el desarrollo personal.
4. En cuanto a que es lo público no existe un concepto claro.

Se considera que la percepción ciudadana reflejada en el taller puede estar relacionada con el hecho de que el uso del término corrupción se ha vulgarizado, tanto en los discursos de los dirigentes políticos, noticias e información difundida a través de los medios de comunicación, etc. Por lo que se vincula a la corrupción con casi cualquier transgresión legal lo que constituye una debilidad para el control y combate contra la corrupción, pues la confusión sobre el alcance de la noción de corrupción por parte de la ciudadanía disminuye la calidad de la información que llega a conocimiento de los órganos de control.

b) Sobre la Cultura de Denuncia

Taller Quito, 26 de Abril 2011	Taller Guayaquil, 27 de Abril 2011
<p>La comprensión y representaciones sobre el acto de denunciar y su significado en el caso de actos de corrupción, coinciden en que es poner en evidencia un acto ilegal aunque manifestaron que existe riesgo al presentar una denuncia.</p>	<p>En relación a este tema se buscó conocer el criterio de los participantes sobre lo que significaba denunciar unida esta pregunta a la siguiente sobre lo que significaba denunciar un acto de corrupción cabe indicar que los participantes coincidieron en que era poner en conocimiento de la autoridad la perpetración de una infracción y en tratándose de un acto de corrupción realizado por funcionarios públicos.</p>

c) Conocimiento sobre los Sistemas de Denuncias existentes

Taller Quito, 26 de Abril 2011	Taller Guayaquil, 27 de Abril 2011
<ol style="list-style-type: none"> 1. No se conoce con certeza los organismos ante los cuales se puede presentar una denuncia de corrupción 2. No existe mayor credibilidad en las acciones que realizan los organismos de control. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. En relación al conocimiento sobre Sistemas de Denuncias, en donde y como presentar una denuncia se notó que falta información si bien se nombraron instancias como la Secretaría Nacional de Transparencia y Gestión la Fiscalía, la Defensoría del Pueblo y el CPCCS. 2. En cuanto a la percepción sobre las acciones de los organismos de control en la lucha contra la corrupción existe descontento por la forma como estos actúan, consideran que no existe interés por parte de los organismos de investigar los actos de corrupción, que existe conflicto de intereses y por ende no hay investigación y menos sanción.

d) Consecuencias Positivas y Negativas sobre la presentación de denuncias sobre corrupción

Taller Quito, 26 de Abril 2011	Taller Guayaquil, 27 de Abril 2011
<ol style="list-style-type: none"> 1. Se denuncia por que se ha violado un derecho 2. Sin embargo denunciar es arriesgarse frente a posibles retaliaciones sean estas laborales o de seguridad personal. 3. La inacción de las entidades y el exceso de trámites frenan el deseo de presentar denuncias. 4. No existe protección a quien denuncia. 5. Incluso se mencionó un incentivo económico como aliciente para presentar 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sobre las razones o motivos por los cuales denunciarían un acto de corrupción, las razones son diversas y algunas no guardan coherencia con el sentido de la pregunta, sin embargo en algunos se manifiesta el reclamo a los organismos de control de su falta de respaldo a los ciudadanos que quieren o denuncian actos de corrupción. 2. En lo relacionado con los riesgos de denunciar actos de corrupción además de la persecución laboral y la seguridad personal están preocupados por qué no progresa la denuncia debido a las influencias que el denunciado podría tener para detener los procesos. 3. En cuanto a las condiciones bajo las cuales tomarían la decisión de denunciar un acto de corrupción el que

denuncias de actos de corrupción.	haya garantías para el denunciante fue la tónica de la respuesta.
-----------------------------------	---

e) **Mecanismos de protección**

Taller Quito, 26 de Abril 2011	Taller Guayaquil, 27 de Abril 2011
<ol style="list-style-type: none"> 1. Reserva de identidad 2. Garantía laboral 3. Protección de testigos 4. Difusión de los resultados denunciados demostrando la eficiencia de los procesos 	<p>Sobre los mecanismos que consideran les daría mayor seguridad para presentar denuncias de actos de corrupción estarían:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Discreción por parte de los organismos que reciben y procesan las denuncias 2. Que los organismos asuman de oficio la denuncia evitando de esta manera que se conozca el nombre del denunciante. 3. Que exista un consultorio jurídico para la gente que quiere presentar denuncias. 4. Que no exista persecución laboral. 5. Evitar la influencia del poder en el proceso.

f) **Problemas identificados**

Si bien existe un criterio generalizado sobre lo que es y significa la corrupción no se puede dejar de reconocer que los conceptos no son claros, lo que en cierta medida se debe al tipo de discurso que sobre este tema se maneja en el Ecuador por parte de los actores políticos donde prácticamente cualquier acto contrario (e incluso no contrario) a la ley se lo tilda de corrupto, es decir se ha vulgarizado la utilización de este término con fines de disputa política, creando confusión en la ciudadanía.

En cuanto a la Cultura de Denuncia se nota por una parte el afán de luchar contra la corrupción a través de la denuncia ciudadana en casos concretos, como acción relacionada con un avance del país. Sin embargo la ciudadanía denuncia que no observan ni conocen que exista una respuesta por parte de los organismos de control, por lo que existe un deterioro y hasta una impotencia frente a la necesidad de denunciar.

Por otra parte, existe falta de comprensión y desinformación sobre las actividades que cumplen cada uno de los organismos de control y cuáles son las competencias de cada uno, lo que dificulta al ciudadano el acercarse al organismo que mejor se ajuste a sus necesidades. Esta adecuada información, interrelación y acercamiento de la institucionalidad pública a la ciudadanía en este ámbito, refleja la ausencia de **una política pública que fomente y articule la acción de control social e institucional, a través de nuevas formas de acceso a la información.**

La falta de credibilidad sobre la actuación de los organismos de control es otro de los elementos que obstaculiza la presentación de denuncias por parte de la ciudadanía, situación que tiende a agravarse frente a las percepciones de falta de independencia e imparcialidad en la actuación de los organismos de control, por falta de un consistente poder de contrapeso del ámbito de control, frente a la interferencia del poder político proveniente de las diferentes Funciones del Estado y agentes de poder.

6.2. Medidas de protección propuestas por la ciudadanía

Conforme se observa de la ejecución de la metodología participativa se identifica la necesidad del establecimiento de mecanismos que protejan a los denunciantes de actos de corrupción, frente a retaliaciones provenientes de los ámbitos de poder, a través de la protección de los derechos que pueden encontrarse en estado de vulnerabilidad como consecuencia de la denuncia, mediante dispositivos, herramientas, instrumentos y elementos de diseño institucional que viabilicen la existencia de garantías de protección de derechos y que cuenten a su vez con mecanismos indemnizatorios o compensatorios, exigibles procesalmente.

Entre las medidas propuestas por la ciudadanía se encuentran las siguientes:

- a) Reserva de identidad
- b) Que los organismos asuman de oficio la denuncia evitando de esta manera que se conozca el nombre del denunciante.
- c) Garantía laboral
- d) Protección de testigos
- e) Difusión de los resultados denunciados demostrando la eficiencia de los procesos
- f) Contar con el patrocinio de un abogado para la defensa de sus derechos.

6.3. Riesgos percibidos por la ciudadanía respecto de la denuncia de actos de corrupción

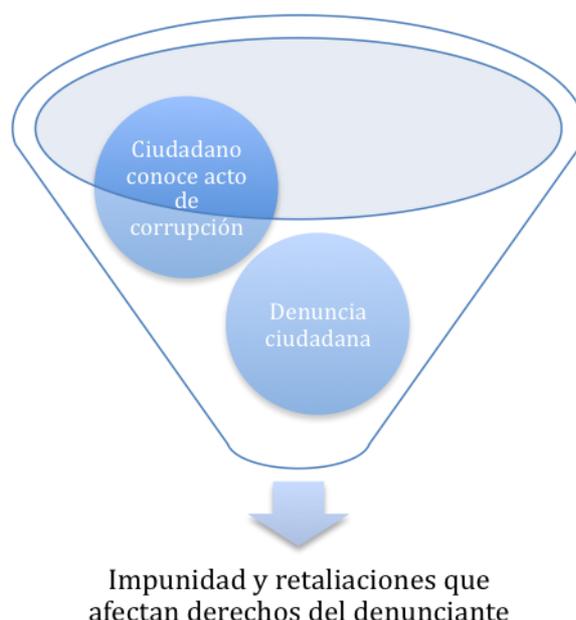
Uno de los objetivos del proceso de construcción participativa es el de contar con “*un diagnóstico de las percepciones de inseguridad que restringen la denuncia de actos de corrupción*”, pues se observa que el problema de la acción de control ciudadano radica en el temor de los potenciales denunciantes a represalias, quienes expresan los siguientes ámbitos de riesgo:

1. Amenazas contra el denunciante o sus familiares.
2. Agresiones contra el denunciante o sus familiares.
3. Retaliaciones institucionales, provenientes de la administración del organismo público denunciado.

En el caso de los servidores públicos que denuncian casos de corrupción que se producen al interior de sus instituciones, las retaliaciones tienen expresiones relativas a su cargo, como son: la ausencia de asignación de funciones, la reasignación a otras

áreas de la institución u otros ámbitos territoriales e inclusive la cesación de funciones, sin perjuicio de los riesgos señalados anteriormente.

Consecuencias de denunciar actos de corrupción desde la percepción ciudadana



Inicialmente se han identificado entre las principales causas que inhiben la participación de un potencial denunciante de actos de corrupción, las siguientes:

- **Sobre el acceso a la información:** desconocimiento de los procedimientos de denuncia: la falta de socialización de las diferentes instancias a las cuales se puede acudir así como de las condiciones e información requeridos para una efectiva acción de control.
- **Sobre el diseño institucional:** falta de sistemas integrales articulados de denuncia y control, que garanticen el acceso de los ciudadanos a denunciar y la protección de sus derechos frente a posibles retaliaciones y represalias por parte de quienes detentan el poder.
- **Sobre la implementación ineficaz de sistemas de control:** la falta de efectividad y credibilidad de los sistemas de control y juzgamiento "sistema de justicia", pues lamentablemente existe un deterioro en la acción del Poder Judicial, que marca una tendencia creciente a la impunidad de los actos de corrupción; lo que ha sido causal para que la ciudadanía considere que cualquier acción que conlleve la lucha contra la corrupción no tendrá ningún eco ante las instancias judiciales.

7. MARCO JURÍDICO

El marco jurídico que contextualiza el ámbito de aplicación de los mecanismos, así como los fundamentos y argumentos jurídicos que viabilizan la propuesta se exponen en los puntos relativos a la legislación interna y las convenciones internacionales ratificadas y depositadas por el Ecuador. Por otra parte, como instrumento de análisis se hace referencia a sistemas jurídicos comparados a nivel de Latinoamérica y figuras jurídicas de provenientes del derecho anglosajón.

7.1. Legislación interna

El sustento y justificación de la propuesta se refiere al cumplimiento de mandatos constitucionales y legales atribuidos al CPCCS, de receptor denuncias sobre posibles actos de corrupción e investigarlas, así como de coadyuvar a la protección de las personas que denuncian actos de corrupción, marco jurídico que a partir de la Constitución de la República de 2008, se analiza a partir de las siguientes normas constitucionales, legales, reglamentarias y convenios:

- Constitución de la República del Ecuador
- Ley Orgánica del CPCCS
- Reglamento de Investigación del CPCCS
- Reglamento de Protección de Víctimas y Testigos de la Fiscalía General del Estado
- Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el CPCCS y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

a) Normas Constitucionales

La denuncia ciudadana como ejercicio del control popular establecido en la Constitución y por tanto como derecho de participación, se sustenta en lo establecido en el artículo 95 de la Constitución, conforme los siguientes términos:

Sección primera Principios de la participación

Art. 95.- Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el **control popular de las instituciones del Estado y la sociedad**, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria. (el resaltado es me pertenece)

La **Constitución de la República** en su artículo 208 señala como deberes y atribuciones del CPCCS las siguientes:

“... 1.- Promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción. ...
... 4.- Investigar denuncias sobre actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana o generen corrupción.
5.- Emitir informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad, formular las recomendaciones necesarias e impulsarlas acciones legales que correspondan.
6.- Actuar como parte procesal en las causas que se instauren como consecuencia de sus investigaciones. Cuando en sentencia se determine que en la comisión del delito existió apropiación indebida de recursos, la autoridad competente procederá al decomiso de los bienes del patrimonio personal del sentenciado.
7.- Coadyuvar a la **protección de las personas que denuncien actos de corrupción.**” (el resaltado me pertenece)

b) Ley Orgánica del CPCCS

La Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en su artículo 14 señala:

“Art. 14.-...**Se garantizará la reserva y protección de la o el denunciante.**”

c) Reglamento de Investigación de denuncias del CPCCS

Este Reglamento dictado por el CPCCS mediante resolución No. 03-011-2010-CPCCS publicada en el Registro Oficial No. 226 del 1ro. de Julio de 2010 regula el proceso de recepción, admisión a trámite, calificación e investigación de denuncias presentadas ante el CPCCS, mismo que señala:

Art. 6.-...h) “... **En caso que el denunciante solicite que su identidad no sea divulgada se garantizará la reserva y protección del denunciante.**”

Art. 22.- “... Se coadyuvará a la protección y asistencia a los/as ciudadanos/as que denuncien actos u omisiones que afecten los derechos de participación, generen corrupción o vayan en contra del interés público, **mediante el concurso directo de la Fiscalía General del Estado, a través del Sistema Nacional de Protección y Asistencia de Víctimas y Testigos.**”

d) Reglamento de Protección de Víctimas y Testigos de la Fiscalía General del Estado

El Reglamento del Programa de Protección a Testigos y Víctimas, emitido mediante Decreto Ejecutivo No. 528, publicado en el Registro Oficial No. 150, de 17 de agosto de 2007, señala las funciones básicas del Programa, las cuales se transcriben pues permiten visualizar los ámbitos de articulación con la Propuesta.

Art. 5.- Funciones del programa.- El Programa tiene las siguientes funciones:

- a)** Formular, planificar y ejecutar estrategias, con el fin de que la protección que otorga el Ministerio Público y la justicia penal, procuren un trato humano y de respeto de los derechos de los protegidos.
- b)** Formular, planificar y ejecutar servicios tendientes a proteger a víctimas, testigos y demás participantes en el proceso penal, que hayan colaborado con la justicia y que estén siendo objeto de amenazas o agresiones. En casos de criminalidad organizada y alta relevancia social, en los que exista un especial riesgo, la Jefatura Nacional podrá aprobar su ingreso al programa, a pesar de que todavía no existan amenazas o agresiones.
- c)** Formular, planificar y ejecutar planes de seguridad para funcionarios de la justicia penal, que

hayan sido amenazados o agredidos.

d) Formular, planificar y ejecutar planes de capacitación en auto seguridad; y,

e) Realizar el seguimiento, control y evaluación de la protección y asistencia a víctimas, testigos y demás participantes en el proceso penal.

e) Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el CPCCS, Fiscalía General del Estado, Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

En el ámbito administrativo de coordinación interinstitucional con miras a la protección de los denunciantes, existe un proyecto de convenio entre el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) la Fiscalía General del Estado (FGE), el Ministerio del Interior (MI) y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MJDH), que tiene por objeto “generar vínculos de cooperación, coordinación facilitación y articulación entre las instituciones firmantes para proteger a los y las ciudadanas, cuya integridad personal y familiar se encuentre amenazada o vulnerados sus derechos, por haber puesto en conocimiento del CPCCS denuncias, quejas o pedidos por acciones u omisiones que afecten la participación ciudadana, generen corrupción o vayan en contra del interés social.”

Convenio que a fin de generar acciones de cooperación para la protección eficaz de los denunciantes de actos de corrupción, articula a la Secretaría Técnica de Transparencia y Lucha contra la Corrupción del CPCCS y su Dirección de Patrocinio, con la Dirección del Sistema de Protección a Víctimas y Testigos de la Fiscalía General del Estado, mientras que por su parte, el MDI garantiza la seguridad ciudadana, la seguridad interna y la gobernabilidad del Estado, en el marco del respeto a los derechos humanos, la inclusión social y la participación ciudadana, en articulación con el MJDH, garantizando una adecuada información y difusión de la Justicia y de los Derechos Fundamentales protegidos en la Constitución de la República y los Tratados y Convenios Internacionales de Protección a los Derechos Humanos. Canal de comunicación institucional que se cita por su vigencia y relevancia respecto del proceso de implementación de los mecanismos de protección a denunciantes.

7.2. Convenciones Internacionales ratificadas por el Ecuador

a) Convención Interamericana contra la Corrupción

La Convención Interamericana Contra la Corrupción reunida en Caracas, Venezuela en Marzo de 1996 en su documento final en el Art. III empieza manifestando:

ACTOS DE CORRUPCIÓN, ARTICULO III, PÁRRAFO 8 DE LA CONVENCIÓN.

A los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención, los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer: ... 8. Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno.

Medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento.

b) Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, en relación a la protección a denunciantes en el Artículo 33 manifiesta:

“Cada Estado Parte considerará la posibilidad de incorporar en su ordenamiento jurídico interno medidas apropiadas para **proporcionar protección contra todo trato injustificado a las personas que denuncien ante las autoridades competentes**, de buena fe y con motivos razonables, cualesquiera hechos relacionados con delitos tipificados con arreglo a la presente Convención.”

c) Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Resolución 55/25 de la Asamblea General, de 15 de noviembre de 2000, suscrita en Palermo y por ello conocida como la Convención de Palermo, se refiere básicamente a la protección de testigos conforme los términos siguientes:

Artículo 24. Protección de los testigos

1. Cada Estado Parte adoptará medidas apropiadas dentro de sus posibilidades para proteger de manera eficaz contra eventuales actos de represalia o intimidación a los testigos que participen en actuaciones penales y que presten testimonio sobre delitos comprendidos en la presente Convención, así como, cuando proceda, a sus familiares y demás personas cercanas.
2. Las medidas previstas en el párrafo 1 del presente artículo podrán consistir, entre otras, sin perjuicio de los derechos del acusado, incluido el derecho a las garantías procesales, en:
 - a) Establecer procedimientos para la protección física de esas personas, incluida, en la medida de lo necesario y lo posible, su reubicación, y permitir, cuando proceda, la prohibición total o parcial de revelar información relativa a su identidad y paradero;
 - b) Establecer normas probatorias que permitan que el testimonio de los testigos se preste de modo que no se ponga en peligro su seguridad, por ejemplo aceptando el testimonio por conducto de tecnologías de comunicación como videoconferencias u otros medios adecuados.
3. Los Estados Parte considerarán la posibilidad de celebrar acuerdos o arreglos con otros Estados para la reubicación de las personas mencionadas en el párrafo 1 del presente artículo.
4. Las disposiciones del presente artículo también serán aplicables a las víctimas en el caso de que actúen como testigos.

d) Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)

El Pacto de San José de 1969, respecto de los derechos cuya vulneración se pone en riesgo como consecuencia de la denuncia de actos de corrupción señala:

Artículo 5. Derecho a la Integridad Personal

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.

Artículo 11. Protección de la Honra y de la Dignidad

1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.

2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.
3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

Artículo 17. Protección a la Familia

1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado.

7.3. Sistemas Jurídicos Comparados

Algunos Estados Partes de la OEA tomaron cartas en el tema e incluyeron en su legislación ciertos mecanismos que permiten la protección de denunciantes, entre estos tenemos:

a) Argentina

Medidas sobre la reserva de la identidad

Decreto 102/99, de 23 de Diciembre de 1999, se faculta a la Oficina Anticorrupción de la República Argentina la **reserva de las investigaciones preliminares**:

Art. 3º.- La OFICINA ANTICORRUPCION ejercerá las atribuciones establecidas en los incisos a), b), c), d) y e) del artículo anterior en aquellos casos que el Fiscal de Control Administrativo considere de significación institucional, económica o social. **Las investigaciones preliminares que se realicen tendrán carácter reservado.**

Mediante Resolución 1316 del 21 de Mayo de 2008 dictada por el Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos se aprueba el Reglamento Interno de la Dirección de Investigaciones, el Reglamento Interno de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia y las Disposiciones Comunes a ambos Reglamentos.

Reglamento Interno de la Dirección de Investigaciones

ARTICULO 1º.- Todos los trámites de la Dirección de Investigaciones de la Oficina Anticorrupción se iniciarán:

a) Por la denuncia de algún particular, de alguna persona jurídica, de un funcionario de la Administración Pública Nacional centralizada o descentralizada, empresa, sociedad, o todo otro ente público o privado con participación del Estado o que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal, tanto si es recibida en la propia Oficina o bien por otra dependencia de la Administración Pública Nacional que la remita. **Al denunciante se le hará saber la posibilidad de preservar su identidad, y en el caso de que ese fuera su deseo, la denuncia será recibida dejando constancia de esa circunstancia, y la identidad de la persona será plasmada en una nota que se reservará en la Oficina, con indicación de la fecha en que se recibió y el número de registro.**

Los datos de la persona que haya solicitado reserva de identidad serán mantenidos en secreto y no podrán ser revelados, salvo requerimiento judicial, en cuyo caso se remitirán al tribunal solicitante en sobre cerrado. Cuando la actuación que genere la denuncia finalice, tanto el sobre cómo sus datos personales, y aquellos aportes que el denunciante haya efectuado y que pudieran delatar su identidad (los que serán entonces separados de la carpeta), no podrán ser consultados por persona alguna, salvo requerimiento judicial. Al denunciante se le hará saber acerca de estas condiciones.

Los trámites sólo podrán iniciarse ante una denuncia anónima cuando ésta sea razonablemente circunstanciada y verosímil, exista gravedad en el hecho denunciado y razonabilidad en la intención del denunciante de conservar el anonimato.

b) De oficio, cuando el Fiscal de Control Administrativo tome conocimiento de la existencia de alguna de las conductas descritas en el artículo 1º del Decreto N° 102/99, aún en los casos en que ya existieran actuaciones jurisdiccionales o administrativas en curso.

b) Colombia

En la Ley 734 del 2002, Código Disciplinario Único, el Congreso Colombiano en el numeral 35 del Artículo 34 en el Capítulo Deberes incluye lo siguiente:

35. Ofrecer garantías a los servidores públicos o a los particulares que denuncien acciones u omisiones antijurídicas de los superiores, subalternos o particulares que administren recursos públicos o ejerzan funciones públicas.

Por otra parte en el Art. 81 de la Ley 962 del año 2005 se manifiesta:

Artículo 81. Ninguna denuncia o queja anónima podrá promover acción jurisdiccional, penal, disciplinaria, fiscal, o actuación de la autoridad administrativa competente (excepto cuando se acredite, por lo menos sumariamente la veracidad de los hechos denunciados) o cuando se refiera en concreto a hechos o personas claramente identificables.

c) Costa Rica

Según la Ley General de Control Interno de la Contraloría General de la República (Ley 8292) en su Art. 6 se manifiesta:

Artículo 6º—**Confidencialidad de los denunciantes y estudios que originan la apertura de procedimientos administrativos.** La Contraloría General de la República, la administración y las auditorías internas, guardarán confidencialidad respecto de la identidad de los ciudadanos que presenten denuncias ante sus oficinas.

Sin embargo a continuación en el mismo Art 6 se señala:

La información, documentación y otras evidencias de las investigaciones que efectúan las auditorías internas, la administración y la Contraloría General, cuyos resultados puedan originar la apertura de un procedimiento administrativo, serán confidenciales durante la formulación del informe respectivo. Una vez notificado el informe correspondiente y hasta la resolución final del procedimiento administrativo, la información contenida en el expediente será calificada como información confidencial, excepto para las partes involucradas, las cuales tendrán libre acceso a todos los documentos y las pruebas que obren en el expediente administrativo.

Situación similar se manifiesta en el Art. 8 de la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito (Ley 8422), así el Art. 13 del Reglamento a la Ley 8422 relacionado con las denuncias anónimas indica:

No se dará trámite a las denuncias que sean presentadas en forma anónima. En casos excepcionales podrá abrirse de oficio una investigación preliminar, cuando con ésta se reciban elementos de prueba que den mérito para ello. En caso contrario, la autoridad respectiva dispondrá su archivo sin más trámite.

d) Honduras

En el 2ª párrafo a continuación del numeral 5to del Art. 270 del Código Procesal Penal se señala:

“El denunciante tendrá derecho a que se mantenga en reserva su nombre y su identidad y a que se le extienda copia del acta en que consta la denuncia, en su caso”

e) México

Según la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores públicos de los Estados Unidos Mejicanos y en los lineamientos tecnicos y operativos para el proceso de atencion ciudadana/2002.

En el literal c) de las Formalidades de la queja o denuncia, se manifiesta:

c) En caso de que no sea posible obtener la firma o ratificación de la queja o denuncia, o cuando ésta se presente de manera anónima pero en ella se hayan aportado los elementos suficientes para investigarla y como resultado de su investigación se determine procedente turnarla para la iniciación del procedimiento administrativo disciplinario, el Órgano Interno de Control en ejercicio de las facultades de vigilancia y control que le confieren los artículos 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 47 del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, actualmente, Secretaría de la Función Pública, seguirá conociendo del asunto hasta su resolución definitiva, en apego al principio de oficiosidad del procedimiento administrativo.

En este caso, se deberá emitir un acuerdo en el que se haga constar dicha circunstancia.

f) Perú

En el Perú existe la Ley de protección al denunciante en el ámbito administrativo y de colaboración eficaz en el ámbito penal, que denomina la LEY N° 29542, la misma en lo relacionado con los beneficiarios señala:

Art. 5.-... La protección a que se refiere la presente Ley alcanza a:

- a) Funcionarios y servidores públicos.
- b) Ex funcionarios y ex servidores públicos.
- c) Personal que preste servicios en las entidades públicas bajo cualquier modalidad o régimen laboral de contratación.
- d) Cualquier ciudadano que tuviera conocimiento de los hechos arbitrarios o ilegales.

Artículo 8.- **Medidas de protección y beneficios**

Calificada la denuncia por la instancia correspondiente, se procede a otorgar al denunciante las siguientes medidas de protección y beneficios:

- a) **La reserva de su identidad.** Para ello se asigna un código de identificación a la persona denunciante y se implementan las demás medidas necesarias que establezca el reglamento.

b) Independientemente del régimen laboral al que pertenece, no puede ser cesado, despedido o removido de su cargo a consecuencia de la denuncia calificada y admitida. En caso de que el denunciante se encuentre contratado bajo la modalidad de Locación de Servicios o Contratación Administrativa de Servicios (CAS), el contrato o su renovación, de haberse producido ésta, no se suspende por causa de la denuncia realizada.

La Contraloría General de la República adopta las **medidas necesarias de apoyo al denunciante para recurrir a las instancias laborales correspondientes.**

c) Cuando las represalias contra el denunciante, independientemente del régimen laboral al que pertenece, se materializan en actos de hostilización comprendidos en el Decreto Legislativo núm. 728 y en otras normas conexas, el denunciante pone en conocimiento de la Contraloría General de la República dicha situación, la que procede a su remisión al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo para que realice la inspección laboral correspondiente. Si dicho ministerio constata el acto de hostilización, la conducta del funcionario que lo realizó es considerada una falta grave, siendo ésta una causal de despido justificado, conforme a la ley de la materia.

d) En los casos en que el denunciante sea copartícipe de los hechos denunciados, la **reducción gradual** de la sanción administrativa, de acuerdo al grado de participación en los hechos constitutivos de los hechos arbitrarios o ilegales.

e) En los casos en que los hechos denunciados constituyan infracción prevista en norma administrativa y sea sancionada con multa, el **denunciante obtiene como recompensa** un porcentaje de lo efectivamente cobrado, según lo establezca el reglamento de la presente Ley.

El beneficio establecido en el literal e) **no es aplicable cuando el denunciante se ha beneficiado de alguna manera** con el acto de corrupción denunciado.

Para el caso del denunciante referido en el literal d), **caducan los beneficios** a otorgarse cuando, luego de concluida la investigación de la denuncia por la instancia correspondiente, **se confirma su participación en los hechos denunciados y éste no lo hubiera declarado en el momento de presentar su denuncia.**

En el caso de que la denuncia sea presentada por cualquier ciudadano, son de aplicación las medidas de protección y beneficios establecidos en los literales a) y e).

g) Puerto Rico

En Puerto Rico existe la Ley para la protección de los derechos de empleados y funcionarios públicos denunciantes, querellantes o testigos de alegados actos constitutivos de corrupción, conocida también como Ley Núm. 426 de 7 de noviembre de 2000.

Artículo 2.- Declaración de Propósitos

La Asamblea Legislativa declara que la responsabilidad ética y la integridad moral son principios rectores que rigen a los funcionarios públicos y a las instituciones, agencias, dependencias e instrumentalidades del Gobierno de Puerto Rico. De igual modo, es imperativo garantizar que la gerencia gubernamental en todos los niveles incorpore y consagre las más altas normas de sana administración pública, como medida efectiva para contrarrestar y erradicar la corrupción gubernamental.

El propósito de esta Ley es adoptar medidas para la protección de los derechos de empleados y funcionarios públicos que ofrecen información o testimonio sobre alegados actos impropios o ilegales en el uso de propiedad y fondos públicos, que por su naturaleza constituyen actos de corrupción gubernamental o que inciden sobre la conducta ética reglamentada en nuestro ordenamiento jurídico.

Dicho empleado o funcionario público gozará de garantía y protección de que no se divulgará su identidad durante el proceso investigativo. Aunque es evidente la necesidad de brindarle

protección a los derechos que tienen los empleados y funcionarios públicos denunciantes, querellantes o testigos en investigaciones y procesos ante foros administrativos, judiciales y legislativos, también es necesario que en la aplicación de esta Ley se establezcan sanciones para los casos en que las querellas o declaraciones sean de carácter difamatorio, infundadas o frívolas.

El alcance de esta Ley tiene el efecto de impedir que se pueda despedir, amenazar, discriminar o en forma alguna tomar represalias contra un empleado o funcionario público con relación a los términos, condiciones, compensación, ubicación, beneficios o privilegios del empleo o servicio público cuando éste ofrezca información o testimonio sobre alegados actos ilegales o impropios en el uso y manejo de propiedad o fondos públicos.

Artículo 3.- Aplicabilidad

Las disposiciones de esta Ley se aplicarán a los empleados y funcionarios públicos de las agencias e instrumentalidades, públicas, de los municipios, de las corporaciones públicas, y de cualesquiera dependencias de la Rama Ejecutiva, la Rama Judicial y la Rama Legislativa del Gobierno de Puerto Rico. La práctica de esta Ley está disponible a empleados de confianza que divulguen la información a las autoridades pertinentes dentro de los sesenta (60) días desde que advino en conocimiento de la información.

h) Síntesis de las medidas

Para sintetizar, las principales medidas de protección al denunciante que los países considerados han tomado son las siguientes:

1. La preservación de la identidad del denunciante y en algunos casos solo podría ser develada por un juez.
2. Se acepta la denuncia anónima cuando esta sea razonablemente circunstanciada y verosímil.
3. En el Perú tiene un sistema más integral por el cual se desarrollan mecanismos que articulan la defensa de derechos relativos a la garantía de la estabilidad laboral tanto en el sector público como en el privado, además de la reserva de la identidad, así como la existencia de incentivos positivos selectivos relacionados con la reducción de sanciones cuando el denunciante participó en los hechos que denuncia, o incentivos económicos relacionados con el cobro de multas, cuando el hecho que se investiga las contempla.

8. RECOMENDACIONES AL ECUADOR POR PARTE DEL MESICIC

La justificación para tener en cuenta el resultado de la evaluación del Ecuador ante el Mecanismo de Seguimiento de Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, MESICIC, radica en la metodología de la misma, la que permite integrar la postura oficial del país, el criterio de organizaciones de la sociedad civil especializadas, así como el criterio del Comité de Expertos del MESICIC.

En este ámbito, el Ecuador ha sido evaluado durante tres rondas de evaluación respecto de disposiciones de la Convención Interamericana contra la Corrupción que se encuentran relacionadas con el incentivo de la denuncia sobre actos de corrupción y el desarrollo de mecanismos de protección efectiva tanto para los servidores públicos como para la ciudadanía en general, en la que se refleja como antecedente la ausencia de mecanismos adecuados tanto para incentivar la denuncia de servidores públicos, como en lo relativo a la protección en términos generales, de denunciantes de buena fe.

No obstante, la primera, segunda y tercera ronda de evaluación y seguimiento de recomendaciones se refieren a la evaluación del país conforme el contexto constitucional de la Carta Política de 1998, por su grado de generalidad y vigencia respecto del seguimiento que se realiza sobre el cumplimiento por parte del Ecuador de las mismas, se observa que pueden ser útiles para el proceso de implementación del nuevo contexto constitucional.

Disposiciones y recomendaciones del MESICIC al Ecuador

DISPOSICIÓN DE LA CICC	RECOMENDACIONES DEL MESICIC
MEDIDAS Y SISTEMAS QUE EXIJAN A LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS INFORMAR A LAS AUTORIDADES COMPETENTES SOBRE LOS ACTOS DE CORRUPCIÓN EN LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LOS QUE TENGAN CONOCIMIENTO	<p>a. Desarrollar el <i>texto constitucional</i> (Artículo 97, num. 14 de la Constitución Política) que establece el deber y responsabilidad de denunciar y combatir los actos de corrupción para el caso de los servidores públicos que omitan tales denuncias mediante la identificación de las responsabilidades administrativas pertinentes y sus sanciones.</p> <p>b. Facilitar el cumplimiento de dicha obligación constitucional, a través de los <i>medios de comunicación</i> que se estimen adecuados, regulando su utilización; y desarrollar el <i>programa de protección</i> dispuesto por la ley, de tal manera que los denunciantes encuentren mayores garantías que las existentes frente a las amenazas o retaliaciones de las que puedan ser objeto como consecuencia del cumplimiento de esta obligación.</p> <p>c. <i>Capacitar a los funcionarios públicos</i> en relación con la existencia y el propósito de la responsabilidad de denunciar ante las autoridades competentes los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento.</p>
SISTEMAS PARA PROTEGER A LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y CIUDADANOS PARTICULARES QUE DENUNCIEN DE BUENA FE ACTOS	<p>a. Efectuar las reformas que sean del caso a los fines de asegurar la <i>protección de la identidad del denunciante</i> de buena fe de actos de corrupción de una manera más efectiva, dentro de la normativa jurídica del servicio público, inclusive después de la publicación de los informes pertinentes.</p>

<p>DE CORRUPCIÓN (ARTICULO III, PÁRRAFO 8 DE LA CONVENCIÓN) (ARTÍCULO III, PÁRRAFO 8, DE LA CONVENCIÓN)</p>	<p>b. Efectuar las reformas que sean necesarias a la normativa vigente, a los fines de asegurar la <i>protección del denunciante de buena fe de actos de corrupción, y de su familia</i>, de una manera más efectiva, dentro de la normativa jurídica del servicio público, que no se limite únicamente al procedimiento penal, sino también al <i>ámbito administrativo</i>. Igualmente la protección de su <i>situación laboral</i>, especialmente cuando se trate de un funcionario público y cuando los actos de corrupción puedan involucrar a su superior jerárquico o a sus compañeros de trabajo.</p>
--	---

Fuente: Informes de primera, segunda y tercera ronda del MESICIC³

Cabe señalar adicionalmente que como parte de las recomendaciones formuladas al país por parte del MESICIC respecto de las disposiciones señaladas, existen recomendaciones generales, que por su relevancia para la formulación de la propuesta y sus estrategias se citan:

“Recomendaciones generales

... 2. Seleccionar y desarrollar procedimientos e indicadores, cuando sea apropiado y cuando ellos no existan aún, para analizar los resultados de los sistemas, normas, medidas y mecanismos considerados en el presente informe, y para verificar el seguimiento de las recomendaciones formuladas en el mismo.”

9. FIGURAS JURÍDICAS RELACIONADAS CON LA PROTECCIÓN DE DENUNCIANTES

Respecto de la protección de informantes, el derecho anglosajón ha desarrollado las figuras del “*Disclosure Act*” de Inglaterra y “*The National Whistleblower Protection Act*” de los Estados Unidos de América, figuras que nacen como consecuencia del desencadenamiento de gravísimos escándalos corporativos que escaparon de las manos de los respectivos organismos de control, por su incapacidad para detectar las prácticas ilegales encubiertas o atentatorias a la ética, ejecutadas por las corporaciones.

El objetivo de la protección a los “*whistleblowers*” radica en privilegiar la información que permita prevenir o imputar conductas ilícitas, la cual se proporciona a organismos competentes del Estado, a fin de que en el ejercicio de sus potestades, detengan oportunamente una posible violación, o a su vez, determinen sanciones en contra de quienes contravengan la ley.

Esta figura se utiliza como un mecanismo para promover esta clase de denunciantes, y compensar la ayuda que proporcionan al Estado, por lo que se establece que los

³ La existencia de mecanismos de protección a la denuncia de actos de corrupción constituye parte de las disposiciones de la Convención Interamericana contra la Corrupción, ratificada por el Ecuador el 26 de mayo de 1997 y depositado el instrumento respectivo de ratificación el día 2 de junio de 1997, cuyo Mecanismo de Seguimiento de Implementación fue aceptado por el Ecuador mediante declaración de 4 de junio de 2001, en San José de Costa Rica.

mismos deben recibir la protección estatal, como un mecanismo de compensación de la información relevante que se concede al Estado y a la lucha contra la corrupción, a través de la protección de los derechos personalísimos del denunciante, entre los cuales cabe mencionar: el derecho a la honra, la reputación y el buen nombre.

10. EJES PARA LA FORMULACIÓN DE LA PROPUESTA

A partir del diagnóstico realizado, la formulación de la propuesta parte de los siguientes factores de análisis:

- Opinión de los diferentes sectores de la ciudadanía, sociedad civil y burocracia, que reflejan la existencia de condiciones de apreciación subjetiva de la ciudadanía sobre la existencia de derechos que a su juicio pueden ser vulnerados por retaliaciones de cualquier índole, derivadas del acto cívico de la denuncia de actos de corrupción, retaliaciones que a su vez pueden aplicarse contra el denunciante o sus allegados más cercanos; y que pueden influir en la decisión de denunciar actos de corrupción ante los órganos de control.
- Condiciones institucionales actuales y el estado de situación del país sobre la implementación de mecanismos de protección a denunciantes.
- Análisis comparado de los sistemas de protección existentes

Elementos que relacionados conducen a la reflexión sobre los niveles de eficacia en el control de actos de corrupción y su correlación positiva con el conocimiento oportuno y veraz por parte de los órganos de control, sobre posibles actos irregulares y sus prácticas relacionadas; información que puede activar dispositivos tendientes a la aplicación de sanciones, así como también a la prevención de las prácticas que generan actos ilícitos, a través de la debida sistematización y monitoreo de las prácticas de administración y gestión pública.

En este marco de análisis, la denuncia ciudadana tiene un carácter de fuente de información primaria y directa, cuyo acceso por parte de la institucionalidad de control permite ampliar las fuentes de conocimiento sobre problemas, casos y hechos concretos de corrupción –ventaja cuantitativa-, pero también puede contribuir a incrementar la calidad de la información, al provenir directamente de la ciudadanía que día a día conoce y se ve afectada por los efectos de prácticas corruptas, sea en la recepción de servicios públicos, la celebración de contratos con el Estado o en sus demandas y solicitudes para la protección a sus derechos –ventaja cualitativa-

Ventaja cualitativa que se relaciona directamente con un proceso de fortalecimiento democrático al generar mayores niveles de conexión entre la ciudadanía y las demandas relativas a la gestión del Estado, por lo que constituye adicionalmente parte del ejercicio del derecho de participación garantizado constitucionalmente.

A partir de la información procesada, la justificación de la propuesta incorpora el análisis a partir de los siguientes ejes teóricos: enfoque de derechos, fortalecimiento democrático, control anticorrupción, diseño institucional y cultura de denuncia.

10.1. Enfoque de derechos

La información sobre actos de corrupción a través de la denuncia anticorrupción, se analiza a partir de dos dimensiones: el ejercicio de la denuncia como expresión del

derecho de participación y las implicaciones negativas que la vigencia de este derecho puede generar en el contexto ecuatoriano, respecto de la probabilidad de vulneración de otros derechos garantizados y protegidos constitucionalmente, tanto de los ciudadanos de forma individual como colectiva.

A partir de los elementos de análisis que ofrece el diagnóstico se evidencia que las medidas propuestas desde la ciudadanía, tienen fuentes de origen relacionadas principalmente con una necesidad de defensa y protección de derechos, así como también, se relacionan con requerimientos de eficacia en el control anticorrupción, conforme el siguiente detalle:

MEDIDAS DESDE LA VISIÓN CIUDADANA	POSIBLE ORIGEN PROPUESTA
Reserva de Identidad	Visión necesidad de defensa de derechos
Que los organismos asuman de oficio la denuncia evitando de esta manera que se conozca el nombre del denunciante.	Visión necesidad de defensa de derechos
Garantía laboral	Visión necesidad de defensa de derechos
Protección de testigos	Visión necesidad de defensa de derechos
Difusión de los resultados denunciados demostrando la eficiencia de los procesos	Incentivos sobre eficacia de la acción
Contar con el patrocinio de un abogado para su defensa	Visión necesidad de defensa de derechos

En este contexto, la propuesta parte de un enfoque diferenciador de los derechos en interacción y sus necesidades de acceso o protección, criterio que orienta la ordenación y articulación de los mecanismos y dispositivos que se desarrollan.

La propuesta se inscribe en un proceso que pretende estimular la acción individual y colectiva, tanto del ámbito público como privado, que permita generar una coalición social contra la corrupción, a través de la implementación de mecanismos encaminados a incorporar garantías de protección a los denunciantes de actos de corrupción, que incluyan medidas exigibles procesalmente, tendientes a proteger la seguridad personal del denunciante, de sus allegados, fuentes de trabajo, entre otros, y de ser el caso incluir elementos indemnizatorios o compensatorios para la garantía y plena vigencia sus derechos, a partir de los siguientes criterios:

- El análisis de los mecanismos relacionados con el *acceso al ejercicio de un derecho* en cuanto a la necesidad de condiciones y facilidades para el ciudadano en el acceso a sistemas de denuncia sobre actos de corrupción, como factores inherentes al ejercicio de la denuncia como expresión de su derecho de participación; y,
- En otro nivel de análisis, en lo relativo a la necesidad de *protección de derechos personalísimos* que pueden ser afectados como consecuencia de retaliaciones por el hecho de la denuncia.

10.2. Fortalecimiento democrático

La Constitución de la República del Ecuador, publicada el 20 de octubre de 2008, incorpora un nuevo sistema de control integral, que incluye una nueva visión de la acción pública, donde se piensa a partir de la relación dinámica Estado, Mercado y Sociedad, la que determina un nuevo esquema y funcionamiento de las relaciones de control entre actores públicos y privados, a través de la creación de la Función de Transparencia y Control Social.

El diseño de mecanismos para proteger a los denunciantes de actos de corrupción, implica un proceso de responsabilidad colectiva en la construcción y control de lo público, dinámica que hace parte de un proceso de profundización democrática que fortalece las expresiones de participación y democracia directa.

Esta capacidad del Estado a través de la forma como interactúa con la ciudadanía, organizaciones y sus demandas sobre lo público, puede dar cuenta además del carácter del *Estado como productor de ciudadanía y sociedad civil*, implicación con una gran relevancia respecto de las necesidades de transformación institucional de las burocracias e instituciones públicas, como factor determinante para la transformación y reforma democrática.

10.3. Control anticorrupción

La probabilidad de sanción es un factor que dinamiza el funcionamiento del control anticorrupción y del sistema penal, cuyo margen de probabilidades se puede determinar teniendo en cuenta las siguientes variables: que el delito sea conocido; que se detenga al infractor; y que efectivamente este sea juzgado y sancionado, es decir que se determine una sanción y que la misma se aplique.

La denuncia ciudadana anticorrupción hace referencia a la primera fase o primer eslabón de la cadena de control y del funcionamiento del sistema penal, ya que en función de que el delito sea conocido, será posible y viable su posterior investigación, juzgamiento y sanción. Este conocimiento depende de la eficacia de los mecanismos existentes para detectar los ilícitos y específicamente los relativos a actos de corrupción, entre los cuales podemos señalar el conocimiento a través de las diferentes instancias de control, como parte de la ejecución de sus actividades de control, así como también el conocimiento a través de la ciudadanía y los servidores públicos.

En este ámbito, a partir de una perspectiva de control, la existencia de mecanismos de protección a los denunciantes de actos de corrupción, puede mejorar el acceso a fuentes directas de información que incrementen los niveles de eficacia y efectividad de la actividad de control e investigación de actos de corrupción.

10.4. Diseño institucional

A partir del marco teórico de la acción pública, cabe observar los problemas de acceso a los sistemas de recepción de denuncias y relevar la importancia de la concepción y funcionamiento de los espacios ante los cuales puede acudir la ciudadanía para el efecto, procesos que no se componen únicamente por requisitos formales o de mero trámite, sino que son también diseños que condicionan y modelan las formas de interacción del ciudadano con el ámbito público institucional y que en tal virtud tienen la capacidad de desarrollar incentivos o desincentivos en los individuos de una sociedad.

Por tanto, la denuncia como un acto de decisión individual o colectivo, bajo condiciones básicas que posibiliten la racionalización de la decisión de denunciar, se mueve en los márgenes entre un riesgo potencial que puede ser administrado a través de sistemas de protección y un conjunto de condiciones normativas internas que son las que movilizan al ciudadano a asumir la probabilidad de un riesgo.

Desde esta visión los sistemas y mecanismos de protección constituyen únicamente condiciones externas al individuo que a través de la reducción de zonas de incertidumbre o riesgo, buscan incentivar la decisión ciudadana de expresar sus denuncias sobre problemas de corrupción que vivencian diariamente y que en tal virtud conocen y se encuentran en capacidad de proporcionar información clave tanto para el ejercicio de mecanismos de control social, como para activar la intervención de los organismos de control, a través del acceso a fuentes de información directa.

En este contexto los mecanismos propuestos buscan generar contextos institucionales y mecanismos de protección que bajo principios de economía, seguridad y profesionalismo, permitan mejorar las probabilidades de incidencia ciudadana y del Estado en el control anticorrupción, como parte del fortalecimiento del control popular sobre lo público.

Para ello, resulta indispensable la protección de los derechos personalísimos en situación riesgo, los que requieren de un conjunto de medidas e instrumentos administrativos, de proceso e institucionales, que en concordancia con el diseño y espíritu de los postulados constitucionales, viabilicen la implementación efectiva de mecanismos de protección, para lo cual a partir de la aplicación de las garantías constitucionales normativas,⁴ **todo órgano con potestad normativa tiene la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución** y los tratados internacionales, y los que sean

⁴ Constitución de la República. Garantías normativas

Art. 84.- La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución.

necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades.

A la formulación normativa deber integrarse un análisis de diseño respecto de los mecanismos y sus formas de implementación y seguimiento institucional, para el cual conforme lo desarrollado en la delimitación de la propuesta, se ubica inicialmente como contexto institucional general, el relativo al ámbito de control de los organismos que conforman la Función de Transparencia y Control Social.

Otro nivel institucional que por principios de economía y coordinación interinstitucional resulta indispensable, se encuentra en el aseguramiento de la articulación de los mecanismos de protección a denunciantes con el Sistema de Protección a Víctimas y Testigos, articulación que permite tender puentes entre el sistema manejado por la Fiscalía General del Estado y los organismos de control, el cual se considera viable jurídicamente en el contexto de lo establecido en la Ley Orgánica del CPCCS y el convenio interinstitucional en trámite.

En el ámbito administrativo de acción del CPCCS, la Secretaría de Transparencia y Lucha contra la Corrupción debe desarrollar e implementar formas de organización, instancias, procedimientos e indicadores, que permitan una implementación efectiva y un seguimiento sostenido sobre los resultados de las normas, mecanismos y procedimientos que se lleguen a implementar.

10.5. Desde la cultura de denuncia

El diagnóstico evidencia la necesidad de un cambio de paradigma en la ciudadanía, sobre la denuncia anticorrupción y sus consecuencias, el cual cabe aclarar no es gratuito, dados los problemas de eficacia de la administración pública y de justicia, por tanto el reto se encuentra en un proceso de transformación de las capacidades de respuesta de la institucionalidad del Estado, pero también en el fortalecimiento de la convicción de los ciudadanos sobre su capacidad de modelar la construcción del Estado a través de herramientas de control social, que permitan pensar en un proceso de construcción colectiva de lo público, a partir de nociones de corresponsabilidad, lo que implica la generación de una cultura de denuncia.

Paradigma del Ciudadano sobre la denuncia y consecuencias de denunciar⁵



Paradigma que orienta la propuesta



⁵ Formulación a partir de la información proveniente de la metodología participativa.

11. RESULTADOS DEL PROCESO DE VALIDACIÓN CIUDADANA DE LA PROPUESTA PRELIMINAR

Conforme a la metodología participativa propuesta se desarrollaron los talleres de validación ciudadana de la propuesta preliminar, cuyos resultados en las ciudades de Quito, Guayaquil y Machala fueron los siguientes:

1.- En cuanto al **Ámbito de Protección**

¿Considera usted que los ámbitos de protección sugeridos, así como las estrategias, mecanismos e instrumentos de implementación y seguimiento son los adecuados o deben incluirse otros

Demandas ciudadanas	Ciudades	Ambito de Acción o Protección
Ampliar las libertades de expresión y sobre todo el derecho a la vida, que se amplíe el ámbito de protección. Se ratifica la importancia de la garantía laboral.	Quito, Machala	Protección de derechos
Debe existir un gran componente de prevención. Poner énfasis en el tema de educación a la ciudadanía en temas de derechos.	Quito	Formación Ciudadana
- Que se promueva la existencia de un solo <i>sistema de información</i> y sancionar al funcionario que no ingrese la información. - Se deben contemplar documentos adicionales internos de las instituciones para lograr la transparencia. - Que todo esté disponible, conforme la Ley de acceso a la información.	Quito	- Transparencia y acceso a la información - Sistemas de información
- Publicitar los avances que en el campo de lucha contra la corrupción se han logrado y generar espacios de opinión.	Guayaquil	Comunicación, difusión y opinión ciudadana

2.- En cuanto a los **Mecanismos dirigidos a las condiciones de acceso seguro a la denuncia**

¿Cree Usted que los mecanismos sugeridos como son: La denuncia anónima, la investigación de oficio y la reserva de la identidad del denunciante con sus respectivas estrategias e instrumentos son suficientes para generar en Usted mayor seguridad personal y facilitar la presentación de denuncias por casos de corrupción?

En caso de no satisfacerle los mecanismos propuestos o de no ser estos suficientes que otro mecanismo ¿considera debería ser implementado?

Demandas ciudadanas	Ciudades	Ambito de Acción, Protección, mecanismos o instrumentos
<ul style="list-style-type: none"> - Que se consideren mecanismos de protección en las instituciones encargadas del proceso de protección. - Corresponsabilidad entre los denunciantes y las entidades de recepción de la denuncia. Es decir, que se consideren protocolos internos del manejo de la denuncia: a la institución emisora y no al denunciante. - Una solo entidad que canalice todas las denuncias y que el denunciante se vuelva un informante y sea la instancia pública la que se haga responsable y asume el papel de denunciante. - Comisión Metropolitana de lucha contra la corrupción: comenta su experiencia. Institucionalizan la denuncia, la hacen suya y solicitan toda la información certificada y comprobable. - Mecanismos para proteger de pérdida a la información (certificar los documentos subidos en formato digital a través de formato firma electrónica). - Que el ciudadano se proteja con las brigadas barriales hasta que la fiscalía determine que tipo de seguridad requiere la víctima o el denunciante. - Los mecanismos de protección tendría que ampliar su cobertura a los conglomerados sociales que hacen uso de instrumentos y herramientas de participación y control social señalados en la Ley de Participación. - Consultorías permanentes e información para: realizar denuncias, procesos administrativos para cada caso, organismos llamados a proteger la identidad del denunciante. - Implementar una plataforma informática que permita rapidez y discreción en las denuncias protegiendo al denunciante en el proceso y sus aportes - Organismos de protección independientes para los denunciantes, administrativa y financieramente. 	<p>Quito, Guayaquil y Machala</p>	<p>Sistema especializado de protección</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Institucionalizar la denuncia reservada (con firma de responsabilidad) o anónima. Se considera más procedente la denuncia reservada que la anónima. - Contar con una garantía efectiva para que la identidad del denunciante se mantenga en el anonimato. - Investigación de Oficio: Equipos de investigación local y mantener la comunicación con las personas denunciantes. - Una reserva absoluta del nombre de la persona que haya denunciado. 	<p>Quito, Guayaquil y Machala</p>	<p>Reserva identidad denunciante</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar o reformar las leyes en vigencia para que no exista inconsistencias entre la Ley de acceso a la información y las reservas de protección de los denunciantes. 	<p>Quito</p>	<p>Institucionalización normativa de los sistemas de protección</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Ampliar el ámbito de acción a los familiares del denunciante en cuanto a la protección. - Protección económica para el denunciante. - Denuncia anónima: revisar el riesgo de la mala 	<p>Guayaquil, Machala</p>	<p>Mecanismos de protección de derechos</p>

<p>utilización de la misma para beneficio propio.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Defensoría pública especializada contra la corrupción. - Protección de derechos: Incorporar la restitución de los derechos violados a las personas denunciantes o denunciadas injustamente. - El gobierno debe asumir la responsabilidad financiera del mantenimiento del denunciante y familia. 		
<ul style="list-style-type: none"> - En la socialización de la lucha contra la corrupción debe existir una coordinación entre los organismos judiciales, la policía judicial y el denunciante en absoluta reserva. 	Guayaquil	Coordinación interinstitucional
<ul style="list-style-type: none"> - Implementar el programa de estímulo ciudadano a la institucionalidad pública a la transparencia y buen trato, los cinco mejores y los cinco peores anuales. 	Machala	Cultura política
<ul style="list-style-type: none"> - Se establezcan las delegaciones provinciales del CPCCS para la recepción de denuncias y hacer el seguimiento con descentralización y se sugiere la reforma al marco legal vigente para la toma de decisiones - La descentralización del consejo, la implementación y fortalecimiento de las delegacionales provinciales con toda la competencia. - Creación de equipos de investigación provincial y/o regional. - Se establezcan las delegaciones provinciales del CPCCS para la recepción de denuncias y hacer el seguimiento con descentralización y se sugiere la reforma al marco legal vigente para la toma de decisiones. 	Machala	Desconcentración territorial
<ul style="list-style-type: none"> - Una recompensa económica a quien denuncie un acto de corrupción que atente a los intereses del estado. De ser posible con efecto retroactivo una vez que se ha concluido, resuelto, pronunciado por la autoridad competente. 	Machala	Incentivos económicos ⁶

⁶ La propuesta no considera el desarrollo de incentivos económicos por considerar que el tema se encuentra en una fase de cambio de paradigmas de participación e interrelación de lo público y lo privado, a partir del fortalecimiento de la cultura política, de participación y de denuncia, fase en la cual se considera necesario priorizar los debates normativos sobre la cultura cívica de los miembros de un país y la identificación del bien colectivo, por encima de la posible existencia de ventajas económicas individuales como consecuencia de la participación de la ciudadanía, a efectos de evitar distorsiones en la comprensión del cambio de enfoque.

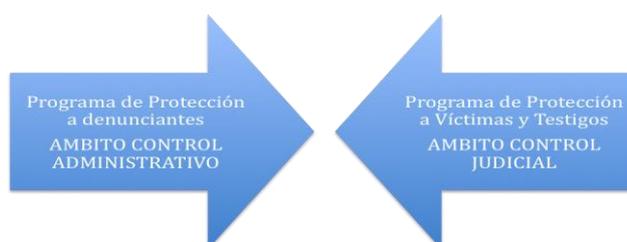
12. PROPUESTA: HACIA UNA CULTURA DE DENUNCIA ANTICORRUPCIÓN

Partiendo de la importancia de la acción ciudadana de la denuncia y sus necesidades de protección, en las fases de investigación y control ejecutadas por los organismos administrativos de control, se propone que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social asuma el liderazgo institucional en la creación y administración de un “Programa de Protección de Denunciantes”, el cual se enmarcaría en la promoción del control popular sobre lo público a través de una cultura de denuncia. Cabe señalar que el Programa, sus mecanismos e instrumentos se proponen a partir de la interrelación de las demandas ciudadanas, los contenidos programáticos de la Constitución vigente, así como las recomendaciones al Ecuador por parte del Comité de Expertos del Mecanismos de Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

12.1. Programa de Protección a Denunciantes

La justificación y coherencia de la implementación de un Programa de Protección a Denunciantes radica en la necesidad de generar mecanismos de protección en el ámbito administrativo de control, respecto de denunciantes de buena fe, medidas que se dirigen a los informantes ciudadanos en fases de control por parte de los órganos administrativos, medida que cabe señalar se encuentra en concordancia con las recomendaciones formuladas al Ecuador por parte del MESICIC, en el contexto de la aplicación de la Convención Interamericana contra la Corrupción.⁷

Sistema integral de protección al colaborador ciudadano



Dado que el ámbito administrativo de control al que se refiere el Programa de Protección a denunciantes, aborda directamente la competencia del CPCCS y de los organismos que conforman la Función de Transparencia y Control Social, se considera que dicho aspecto sustenta la factibilidad de la aplicación del Programa cuya

⁷ SISTEMAS PARA PROTEGER A LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y CIUDADANOS PARTICULARES QUE DENUNCIEN DE BUENA FE ACTOS DE CORRUPCIÓN (ARTICULO III, PÁRRAFO 8 DE LA CONVENCION) (ARTÍCULO III, PÁRRAFO 8, DE LA CONVENCION)

Recomendaciones

b. Efectuar las reformas que sean necesarias a la normativa vigente, a los fines de asegurar la protección del denunciante de buena fe de actos de corrupción, y de su familia, de una manera más efectiva, dentro de la normativa jurídica del servicio público, **que no se limite únicamente al procedimiento penal, sino también al ámbito administrativo**. Igualmente la protección de su situación laboral, especialmente cuando se trate de un funcionario público y cuando los actos de corrupción puedan involucrar a su superior jerárquico o a sus compañeros de trabajo.

implementación se recomienda al CPCCS, por parte de otros organismos parte de la Función de Transparencia y Control Social.

12.2. Elementos de Diseño del Programa

El Programa de Protección a Denunciantes tendría como elementos de diseño, el desarrollo de condiciones sobre el acceso y la protección de derechos, a través de mecanismos de protección durante los diferentes puntos nodales de la ruta de la denuncia: desde la fase previa, en lo relativo a las formas de presentación, instancias e información clara y completa sobre los mecanismos de protección ligados a las posibles consecuencias posteriores relacionadas con el acto cívico de la denuncia anticorrupción.

Por otra parte, los mecanismos, las medidas e instrumentos se encuentran dirigidos al ámbito sustantivo, esto es a la protección de derechos, así como también a lo procedimental en relación al uso de medios de información, comunicación, así como a procedimientos administrativos especializados.

Finalmente, como resultado de los talleres de socialización de la propuesta se ha considerado la pertinencia de integrar criterios relativos al ámbito territorial de implementación del Programa, los cuales si bien dependen directamente del proceso de desconcentración institucional del CPCCS, ameritan ser tenidos en cuenta en la propuesta para su consideración e implementación en el momento oportuno.

En este contexto, el Programa de Protección a denunciantes incorpora un conjunto de incentivos selectivos encaminados a brindar condiciones para la participación de la ciudadanía en la denuncia anticorrupción, los cuales contienen elementos dirigidos a 3 ámbitos de acción: cultura política, condiciones de acceso seguro a la denuncia, protección de derechos.



Estos 3 ámbitos que articulan el Programa de Protección a Denunciantes, se expresan a través de estrategias y mecanismos propuestos a partir del debate ciudadano, cuya síntesis señala:

Programa de Protección a denunciantes de actos de corrupción

Ambito de Acción o Protección	Estrategias	Mecanismos
Construcción de cultura política	<ul style="list-style-type: none"> - Fomento de la denuncia como derecho de participación - Fomento de la cultura de denuncia - Comunicación y difusión - Fomento del proceso ciudadano deliberativo 	<ul style="list-style-type: none"> - Programas de formación ciudadana - Talleres - Campañas de difusión masiva
Condiciones de acceso seguro a la denuncia	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema especializado de protección - Transparencia y acceso a la información - Desconcentración territorial 	<ul style="list-style-type: none"> - Sistemas de información - Institucionalización normativa de los sistemas de protección - Mecanismos para la reserva de la identidad denunciante - Coordinación interinstitucional
Protección de derechos personalísimos	<ul style="list-style-type: none"> - Identificación de los derechos personalísimos en riesgo: integridad física, salud psicológica y emocional del denunciante y sus familiares, derecho al trabajo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Articulación y acceso a los mecanismos de protección de derechos incorporados al Programa de Protección a Víctimas y Testigos

Desarrollo de los mecanismos de protección a partir de los ámbitos de acción o protección propuestos:

a) Construcción de cultura política

Este componente requiere de un proceso de articulación con la planificación de los programas de formación ciudadana de la institución, a fin de que sea parte y responda a un proceso macro y sistemático de construcción de ciudadanía, en virtud de lo cual se menciona como un componente básico del proceso de transformación de paradigmas en la ciudadanía y la institucionalidad democrática, más al ser parte de ejes globales de gestión del CPCCS, que exceden el ámbito de la consultoría, no se desarrolla a detalle este aspecto.

b) Protección de derechos

La protección al denunciante de actos de corrupción implica dotar de garantías a una suma y conjunto de derechos relacionados con la participación de lo ciudadano en el control social de lo público, como herramienta de diseño institucional que permita incrementar y fortalecer los niveles de participación ciudadana hacia la actividad de investigación y control de la corrupción.

En este contexto el combate contra la corrupción requiere la implementación de mecanismos que articulen la interrelación de los diferentes actores sociales comprometidos en su combate, como es el caso de los denunciantes, para lo cual se sugiere que la aplicación de dispositivos e instrumentos de protección a los

denunciantes y sus derechos, se articulen a sistemas ya constituidos y en funcionamiento, como es el caso del Programa de Protección a Víctimas y Testigos.

Del diagnóstico se desprende que la protección de derechos personalísimos se refiere básicamente a los ámbitos de protección al derecho a la integridad física, salud psicológica y emocional del denunciante y sus familiares; así como a la protección al derecho al trabajo, respecto de los cuales se sugieren las siguientes estrategias e instrumentos de implementación.

Mecanismos de protección de derechos

AMBITO PROTECCIÓN	ESTRATEGIA Y MECANISMO	INSTRUMENTOS IMPLEMENTACIÓN Y SEGUIMIENTO
Protección a la integridad física, salud psicológica y emocional	Articulación con el mecanismo de protección a Víctimas y Testigos.	Defensa y patrocinio del CPCCS para la protección de derechos del denunciante.
Protección al derecho al trabajo	Formular protección normativa a este derecho.	Defensa y patrocinio del CPCCS para la protección de derechos del denunciante

c) Condiciones de acceso seguro a la denuncia

Los instrumentos y dispositivos encaminados a mejorar el acceso y la calidad de la información sobre este tipo de hechos, por parte de la institucionalidad de control, otorgan viabilidad y protección a los ciudadanos en los procesos de incidencia ciudadana en el control institucional, a través de la denuncia, para lo cual se han considerado 3 estrategias básicas, dirigidas a la generación de sistemas especializados de protección, movilizar condiciones de transparencia y acceso a la información y procesos incrementales de desconcentración territorial, conforme la siguiente matriz:

ESTRATEGIAS	MECANISMOS
Sistema especializado de protección	1.- Articulación de procesos, protocolos y sistemas de información seguros y confiables. 2.- Institucionalización normativa de los sistemas de protección 3.- Mecanismos para la reserva de la identidad denunciante 4.- Coordinación interinstitucional: - Entre los miembros de la Función de Transparencia y Control Social y con el Programa de Protección a Víctimas y Testigos de la Fiscalía General del Estado. Para lo cual se sugiere la aprobación y firma del Convenio de Cooperación entre el CPCCS, la FGE, en M.I., y el MJDH en lo relacionado a la protección a denunciantes - Inclusión del tema al interior de la instancia de coordinación de la Función de Transparencia y Control Social. - Acuerdo interinstitucional entre el CPCCS y el Ministerio Público, sobre los requisitos, condiciones y procedimientos de coordinación para las solicitudes del CPCCS de la incorporación de denunciantes ciudadanos al Programa de Protección a Víctimas y Testigos de la FGE, a través de criterios relativos a la inmediata evaluación sobre la situación

	de riesgo del denunciante.
Transparencia y acceso a la información	- Articulación de la propuesta a mecanismos de acceso a la información relativos a la propuesta institucional de fortalecimiento e implementación de modelos de rendición de cuentas.
Desconcentración territorial	- Articulación de la propuesta al proceso de desconcentración de funciones del CPCCS.

Dado el énfasis particular de los términos de referencia sobre el análisis de la denuncia anónima y mecanismos de reserva de la identidad del denunciante, no obstante su pertenencia a la estrategia relativa al Sistema especializado de protección, se ha considerado pertinente el desarrollo específico de este aspecto, el cual cabe señalar ha sido parte de un extenso y profundo debate ciudadana en la fase de validación de la propuesta.

d) La reserva de la identidad del denunciante

La denuncia anónima ha sido muchas veces enarbolada por los denunciantes como mecanismo idóneo para presentar denuncias, ante el temor que sienten por las represalias de las que pueden ser objeto de conocerse su identidad, por lo que en definitiva, la denuncia anónima se considera como una especie de escudo de protección. Sin embargo, esta posición tiene sus detractores cuyo principal argumento es que al no existir quien se responsabilice por una denuncia se podría causar daño grave al denunciado, sobre todo si la denuncia carece de fundamentos.

Esta tensión entre las diferentes posiciones, que no está por demás señalar se consideran igualmente relevantes y válidas, genera la necesidad de establecer parámetros o condiciones que permitan dar trámite a una denuncia anónima, entre los cuales se considera pertinente señalar:

1. La denuncia debe estar sustentada en documentos institucionales.
2. Para verificar la veracidad de los documentos recibidos se podría solicitar (en base al número de oficio por ejemplo) una copia certificada del documento a la institución emisora. Esto se requiere hacer con todos los documentos recibidos, ya que servirán para la presentación y sustentación del caso ante la autoridad correspondiente.
3. Debe existir un cuerpo técnico al interior del organismo de control, que evalúe las denuncias anónimas antes de que estas pasen a investigación.

No está por demás decir que los integrantes del cuerpo técnico deberán guardar reserva sobre el contenido de la denuncia y ordenar su incineración en caso de que resulte falsa. No obstante, descartar de entrada las denuncias anónimas por el mero hecho de ser anónimas no es lo más prudente. De hecho muchos organismos de inteligencia han tenido como fuente este tipo de denuncias con buenos resultados.

Las formas de presentación de la denuncia serían por tanto las siguientes:

- Aceptación de denuncias anónimas que deberán ser evaluadas por una comisión permanente nombrada por el CPCCS (de entre sus funcionarios) quienes darán o no viabilidad a la denuncia.
- Acoger de oficio denuncias que les sean presentadas y en las que el denunciante no quiera aparecer como tal.
- Mecanismos de reserva de la identidad del denunciante.

Formas de presentación de la denuncia	Mecanismos	Instrumentos
1.-Denuncia anónima	1.-Desarrollar normativamente la facultad de incluir la denuncia anónima como mecanismo para iniciar una investigación. 2.- Estrategias de comunicación y difusión masiva de los mecanismos de protección. 3.-Establecer los requisitos necesarios para la admisibilidad de la denuncia anónima y publicitarlos 4.- Incluir los requisitos en el Reglamento de Investigación.	Creación de una unidad de evaluación al interior del CPCCS conformada con expertos de las direcciones de: Admisibilidad, Investigación y Patrocinio que califique la credibilidad de la denuncia previa su admisibilidad y posterior investigación.
2.- Investigación de Oficio	1.- Reforma al Reglamento de Investigación de Denuncias. 2.- Estrategias de comunicación y difusión masiva de los mecanismos de protección.	La Dirección Nacional de Admisión y Orientación Jurídica, acogerá las denuncias presentadas de las personas que deseen mantener su identidad en reserva, siempre y cuando la denuncia cumpla con parámetros de credibilidad y la investigación se iniciará de oficio
3.- Reserva de la identidad del denunciante	1.- Incorporar procesos de confidencialidad y seguridad en la recepción de denuncias. 2.- Estrategias de comunicación y difusión masiva de los mecanismos de protección.	Procesos y protocolos de manejo y administración de información confidencial.

3. ANÁLISIS ESTRATÉGICO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PROPUESTA

a) Estrategia jurídica de implementación

La reserva y protección de la o el denunciante se encuentra establecida y garantizada en todo el entramado normativo que regula la actividad del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, respecto de la recepción de denuncias, conforme se desprende de lo señalado en el artículo 208 de la Constitución, donde se manda al CPCCS coadyuve a la protección de las personas que denuncien actos de corrupción, en concordancia con el artículo 14 de la Ley Orgánica del CPCCS que manda se garantice la reserva y protección de la o el denunciante.

Desde la jerarquía normativa detallada, se considera la factibilidad de un mayor desarrollo normativo a nivel reglamentario que permita articular e implementar un Programa de Protección al denunciante de actos de corrupción, a través del desarrollo e incorporación normativa de mecanismos de protección al denunciante, estableciendo condiciones específicas en lo administrativo y procedimental, al interior de la estructura organizacional de la Secretaría de Transparencia y Lucha contra la Corrupción.

Por el nivel de especialidad se consideraría pertinente se elabore un Reglamento autónomo que regule el “Programa de Protección a Denunciantes”, teniendo como antecedente lo establecido en el Reglamento del proceso de recepción, admisión a trámite, calificación e investigación de denuncias presentadas ante el CPCCS.⁸

b) Desarrollo de procesos especializados

Un Programa de Protección a denunciantes requiere de un conjunto de protocolos de administración de información reservada y de seguridad en el manejo de información, lo que implica niveles altos de experticia en cuanto al desarrollo de procesos seguros y confiables, administración documental, así como también respecto de las condiciones de acceso y otorgamiento de los mecanismos de protección, diseño y levantamiento de procesos que debe preceder a cualquier elaboración normativa relativa al programa de protección.

Adicionalmente a los procesos internos, es necesario que se desarrollen también los procesos relacionados con la coordinación interinstitucional tanto respecto de la posibilidad de canalizar demandas de protección ciudadana, en el caso de los demás órganos de control que conforman la Función de Transparencia y Control Social; como respecto del hecho de canalizar el acceso a determinados mecanismos de protección

⁸ **Reglamento del proceso de recepción, admisión a trámite, calificación e investigación de denuncias presentadas ante el CPCCS.**

Art. 22.- “... Se coadyuvará a la protección y asistencia a los/as ciudadanos/as que denuncien actos u omisiones que afecten los derechos de participación, generen corrupción o vayan en contra del interés público, **mediante el concurso directo de la Fiscalía General del Estado, a través del Sistema Nacional de Protección y Asistencia de Víctimas y Testigos.**”

que se administran por parte del Ministerio Público, a través del “Sistema Nacional de Protección a Víctimas y Testigos.”

c) Cooperación interinstitucional

Como parte del *análisis estratégico para la implementación* de la Propuesta, dado que los mecanismos de protección reflejan un componente relativo a la aplicación de medidas protección policial, resulta indispensable que se consolide la articulación de dichos mecanismos con el “Sistema Nacional de Protección a Víctimas y Testigos”, administrado por la Fiscalía General del Estado y que en la actualidad se encuentra limitado al caso de denunciantes que se presentan ante dicha Entidad en el contexto de un proceso judicial en el curso; así como también que se incorpore el tema a debate en la agenda de trabajo de los organismos de control que son parte de la Función de Transparencia y Control Social, a través de la instancia de Coordinación de esta Función del Estado.

Conforme el diseño formulado por la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como del Reglamento de investigación de denuncias del CPCCS, desarrollado en el punto 7.1. relativo a la Legislación Interna, con un desarrollo normativo adecuado por parte del Consejo, que desarrolle conceptualmente la figura y condición del informante ciudadano y su intervención en fases administrativas de control, así como también el conjunto de derechos que por tal calidad se le reconocen y se buscan garantizar tanto en lo normativo declarativo, como en lo procedimental, a través de la aplicación efectiva de medidas de protección.

Por un criterio de economía y dada la reciente generación de este programa y mecanismos de protección al “informante cívico” o *denunciante*, se considera la necesidad de que el Programa de Protección al denunciante, a cargo del CPCCS, se articule al “Sistema Nacional de Protección a Víctimas y Testigos” a cargo de la Fiscalía General del Estado, en aquellas medidas de protección que el Consejo no posea capacidad institucional para responder, y que durante el proceso de consolidación del proceso se proceda a definir y evaluar institucional y justificadamente, los procesos que el CPCCS debería ir asumiendo.

4. BIBLIOGRAFÍA

Fuentes:

a.- Normativa:

i.- Legislación Internacional

- 1.- Convención Interamericana contra la Corrupción
- 2.- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
- 3.- Convención de Palermo contra la delincuencia organizada
- 4.- Pacto de San José

ii. Legislación Comparada

Disposiciones legales generadas en los países

iii. Legislación Nacional

- 1.- Constitución de la República del Ecuador
- 2.- Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
- 3.- Reglamento de investigación del CPCCS
- 4.- Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado
- 6.- Ley Orgánica del Ministerio Público

b.- Doctrinaria:

- 1.- Barraza Javier Indalecio: El Control de la Administración Pública, Abeledo Perrot, Buenos Aires
- 2.- Colección autores extranjeros Derecho Penal: Aspectos Procesales de la Delincuencia Económica, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Bogotá, 2005
- 3.- Colegio de Contadores Públicos de Pichincha: Fraude y Corrupción en el gobierno, Memoria de la Cuarta Teleconferencia Interamericana.
- 4.- Fabián Caparros Eduardo A: La Corrupción: Aspectos jurídicos y económicos, Ratio Legis, Salamanca, 2000
- 5.- Gonzalez Bombal, Ines: Organizaciones de la Sociedad Civil e incidencia en políticas públicas, Libros del Sorzal, Buenos Aires, 2003
- 6.- Manejo de los Conflictos de Intereses en las Américas, una revisión Comparativa, Eric Raile, 2004.