

CAPÍTULO SEGUNDO

RADIOGRAFÍA DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS EN AMÉRICA LATINA Y EL MUNDO

I. UNA RADIOGRAFÍA GLOBAL

La creación de nuevos órganos autónomos no es una simple moda pasajera. Existe una clara redefinición de la división de poderes a escala internacional. Nuestra revisión de las Constituciones del mundo (véase anexo CD y tabla 1) revela que actualmente 81 países cuentan con un total de 248 organismos especializados con cierto grado de autonomía reconocida a nivel constitucional. Estas instituciones existen en todos los continentes, incluyendo América, Europa, África y Asia, aunque existe una tendencia particularmente fuerte en los países africanos. La siguiente tabla resume la distribución geográfica de los organismos encontrados:

Tabla 1
DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LOS ORGANISMOS
AUTÓNOMOS

<i>Región</i>	<i>Número de agencias</i>
África	89
Europa	59
América	51
Asia	49
<i>Tótal</i>	<i>248</i>

En general, la constitucionalización de los organismos autónomos es un fenómeno reciente, y son las Constituciones nuevas

las que cuentan con una mayor cantidad de organismos autónomos. Por ejemplo, de acuerdo con los informes del *Comparative Constitutions Project* de las universidades de Chicago, Texas y Illinois,⁸² en los últimos veinte años se ha triplicado la cantidad de organismos independientes en materia de combate a la corrupción, defensa de los derechos humanos y *Ombudsman* en general.⁸³

El listado de los países que cuentan con la mayor cantidad de organismos autónomos mencionados en su Constitución revela la novedad del fenómeno. Con la relevante excepción de las Constituciones de Taiwan y Filipinas, todos los países incorporaron los organismos en su carta magna durante los últimos veinte años (véase tabla 2).

Tabla 2
PAÍSES CON CUATRO O MÁS ORGANISMOS AUTÓNOMOS
A NIVEL CONSTITUCIONAL

<i>País</i>	<i>Número de organismos</i>	<i>Año de aprobación de la Constitución</i>	<i>Año de incorporación de los respectivos organismos autónomos</i>
Sudáfrica	12	1996	2003
Somalia	12	2004	2004
Iraq	11	2005	2005
Venezuela	10	1999	1999
Ruanda	10	2003	2003
Nigeria	10	1999	1999
Perú	7	1993	1993
Ecuador	7	2008	2008
Taiwan	6	1946	1946
Suiza	6	2005	2005

⁸² <http://www.comparativeconstitutionsproject.org/>.

⁸³ Informes específicos, www.constitutionmaking.org.

<i>País</i>	<i>Número de organismos</i>	<i>Año de aprobación de la Constitución</i>	<i>Año de incorporación de los respectivos organismos autónomos</i>
Bhutan	6	2008	2008
Uganda	5	1995	2000
Serbia	5	2006	2006
Mozambique	5	2004	2004
México	5	1917	2008
Malawi	5	1994	1994
Hungría	5	1949	2003
Afganistán	5	2004	2004
Filipinas	4	1987	1987
Grecia	4	2003	2003
Chile	4	2005	2005

Llama la atención la amplia variedad en el contexto de surgimiento de las Constituciones de los países incluidos en la tabla. Por ejemplo, se encuentran tanto las Constituciones creadas a partir de la invasión de los Estados Unidos en Iraq y Afganistán como las nuevas Constituciones que han surgido de procesos políticos internos intensos y llenos de esperanza nacionalista, como las de Venezuela y Sudáfrica. En general, parece que la creación de nuevos organismos autónomos se ha convertido en una estrategia utilizada por reformadores gubernamentales de muy diverso signo para dar la impresión en principio del inicio de una nueva etapa nacional.

En cuanto al contexto político, podemos dividir estos veintidos países líderes en la materia en tres grandes categorías. Primero, encontramos aquellos países que han experimentado recientemente una transición democrática impulsada principalmente por fuerzas políticas nacionales. Algunos casos destacados incluyen Chile, México, Grecia, Filipinas, y Hungría. Segundo, otros países recientemente han pasado tiempos políticos muy difíciles y han desarrollado su nueva Constitución bajo la fuer-

te influencia de algún poder extranjero. Esto es el caso de Irak, Afganistán, Ruanda, Serbia y Somalia, por ejemplo. Tercero, existen democracias con una larga trayectoria histórica, que recientemente han experimentado un cambio político radical. Tal es el caso, por ejemplo, de Ecuador, Sudáfrica, Perú y Venezuela. Finalmente, tendríamos el caso de Taiwan, que no entraría en ninguna de estas tres categorías, ya que sus “organismos autónomos” datan de hace siglos desde los viejos imperios chinos.

Con respecto a la temática y a las funciones de los organismos autónomos, existen tres tipos dominantes: los órganos de fiscalización, de organización electoral y de tutela de los derechos humanos. Más allá de estos organismos, también existen una gran cantidad de instituciones independientes en los ámbitos de control constitucional, de procuración de justicia, de servicio civil de carrera, de consejos de la judicatura y de combate a la corrupción (véase tabla 3).

Tabla 3
FUNCIONES/TEMÁTICAS MÁS COMUNES
DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS CONSTITUIDOS

<i>Tipología</i>	
Fiscalización	43
Electoral	37
<i>Ombudsman</i>	34
Tribunal constitucional	21
Procuradores y fiscalías	19
Servicio civil	15
Banco central	12
Consejos de la judicatura	9
Regulación de medios de comunicación	7
Combate a la corrupción	6

También existen docenas de organismos que no caen dentro de ninguna de estas categorías. Por ejemplo, la Constitución de Somalia establece una especializada “Disarmament and Demobilization Commission” responsable de regular y controlar el proceso de desarme y pacificación de los diversos grupos armados en el país. En Tailandia existe un “National Economic and Social Advisory Council” integrado por líderes de los sectores económicos y sociales del país que asesora al Consejo de Ministros y debe aprobar los planes nacionales de desarrollo económico y social. En Bhutan hay una “Pay Commission”, que realiza propuestas de modificación en la estructura salarial y de beneficios para todos los servidores públicos del Estado. En México, la autonomía constitucional del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEG) también destaca como un caso excepcional en la materia.

Por lo visto, la dotación de autonomía constitucional a instituciones especializadas para que desarrollen mejor sus tareas se ha constituido como una especie de “buena práctica” a nivel internacional y se aplica a una amplia diversidad de temas y funciones gubernamentales.

El presente estudio se enfoca de manera particular en los órganos autónomos *de rendición de cuentas*. Podemos identificar cuatro categorías generales de este tipo de organismos: 1) regulación de mercado; 2) fiscalización presupuestal; 3) *Ombudsman*, y 4) combate a la corrupción/servicio civil. Por el momento dejaremos al margen de este estudio los otros tipos de órganos autónomos cuyas funciones no son principalmente de rendición de cuentas, como son los institutos electorales, las cortes constitucionales, los bancos centrales y las universidades públicas.

La primera categoría de organismos autónomos incluye las agencias reguladoras de mercado. Junto con la ola de privatizaciones que recorrió el mundo durante las décadas de los ochenta y noventa se esparció simultáneamente una ola de nuevas agencias reguladoras. El motivo por estas reformas era asegurar que las privatizaciones no implicaran una simple transferencia de

rentas desde el sector público al sector privado. La creación de agencias reguladoras fuertes e independientes aseguraría la rectoría del Estado y condiciones de libre competencia, y evitará el surgimiento de monopolios y comportamientos irresponsables que dañarían el interés público. La mayor parte de estas agencias reguladoras cuentan con niveles de autonomía importantes, ya que supuestamente tienen que ser manejados por tecnócratas independientes del juego político.

Las primeras agencias reguladoras de mercado surgieron en los Estados Unidos durante el siglo XIX. La Comisión Inter Estatal de Comercio (Interstate Commerce Commission), por ejemplo, fue una de las primeras dependencias estatales fuertes del gobierno federal en los Estados Unidos. Fue el pionero para la construcción del estado administrativo, que se consolidó a principios del siglo XX en el vecino país.⁸⁴ Asimismo, a lo largo del siglo XX, Estados Unidos fue de los innovadores más importantes en el área de creación de agencias reguladoras.⁸⁵

Sin embargo, ahora el fenómeno de las agencias reguladoras ya no se limita a los Estados Unidos, pues en los últimos treinta años la cantidad de agencias reguladoras de mercado se ha multiplicado de manera fenomenal a escala global. Por ejemplo, David Levi-Faur y Jacint Jordana⁸⁶ han documentado que hasta 2002 se habían creado 174 agencias en Europa y América Latina, con 107 de ellas solamente durante la década de los noventa. La creación de bancos centrales independientes para regular el flujo del dinero es el ejemplo más común; no obstante, también se han creado numerosas agencias en áreas como la regulación

⁸⁴ Skowroneck, Stephen, *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities*, Nueva York, Cambridge University Press, 1982.

⁸⁵ Martínez, María Salvador, *op. cit.*

⁸⁶ Levi-Faur, David y Jordana, Jacint, "Strengthening Regulatory Agencies: Institutional Designs for Autonomy, Accountability and Professionalism", en Sandoval Irma (coord.), *Corrupción y transparencia: debatiendo las fronteras entre mercado, Estado y sociedad*, México, Siglo XXI Editores-UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2009.

de telecomunicaciones, la competencia, la energía, el medio ambiente, etcétera.

En México tenemos avances muy importantes en la materia. La Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), la Comisión Federal de Competencia (CFC), la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) fueron creadas a principios de los años noventa de manera paralela con las privatizaciones llevadas a cabo por el gobierno de Carlos Salinas. Pero, desafortunadamente no han consolidado su fuerza institucional y su presencia pública. Un problema recurrente con estas agencias, y en particular en el caso mexicano, es que su propia autonomía las sujeta a la posibilidad de ser capturadas por los mismos intereses que buscan regular.

La reciente conversión de la Cofetel en un órgano con plena autonomía constitucional, ahora llamado Ifetel, así como la dotación de plena autonomía constitucional a la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), constituyen pasos en el sentido correcto. Sin embargo, solamente el tiempo nos dirá si estas transformaciones legales implican a largo plazo una verdadera autonomía de gestión o si sólo servirán para recubrir con un manto de legitimidad a la misma subordinación de siempre de las políticas regulatorias a los dictados del Poder Ejecutivo.

La segunda categoría de organismos autónomos incluye los organismos de fiscalización superior. Estos organismos se dedican a auditar el gasto público y el desempeño de la administración pública, con el fin de asegurar el buen cumplimiento de las metas y de las partidas asentadas en el presupuesto anual, así como con la normatividad aplicable. Existen dos tipos diferentes de estos organismos. Por un lado, existen los organismos unipersonales (“auditores generales” o “contralores generales”), que dependen del Poder Legislativo, y normalmente se limitan a emitir recomendaciones técnicas al Congreso. Por otro lado, están los organismos colegiados (“tribunales de cuentas” o “consejos de auditoría”), por lo general independientes de los tres poderes,

que generalmente tienen capacidades vinculatorias y de sanción directa.

La figura de auditor o contralor general es la más común, sobre todo en América Latina, mientras los tribunales y los consejos prevalecen en Europa y en Asia. Un estudio realizado por la Auditoría Superior de la Federación⁸⁷ arroja los siguientes resultados:

<i>Continente</i>	<i>Número de países</i>	<i>Auditoría General</i>	<i>Contraloría General</i>	<i>Tribunal de Cuentas</i>	<i>Consejo de Auditoría</i>	<i>Otros</i>
África	51	19	0	21	0	11
América	37	11	12	7	0	7
Asia	40	23	0	6	4	7
Europa	42	18	0	18	0	6
Oceanía	15	13	0	0	0	2
<i>Total</i>	185	84	12	52	4	33
	%	45	7	28	2	18

FUENTE: ASF (2006).

En este contexto, la Auditoría Superior de la Federación resulta ser una figura única, visto desde una perspectiva comparada. Aquello depende formalmente de la Cámara de Diputados, y tiene un titular unipersonal. Sin embargo, desde la reforma constitucional de 1999 su autonomía de gestión es casi absoluta, ya que la Comisión de Vigilancia no tiene ninguna facultad para determinar directamente sus actividades. Asimismo, tiene facultades de sanción directa ya que puede “fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes”. Este nivel de autonomía y poder de sanción generalmente están reservados para los tribunales de cuentas.

⁸⁷ Auditoría Superior de la Federación, *La Auditoría Superior de la Federación frente a los distintos tipos de entidades fiscalizadoras superiores del mundo*, México, ASF, 2006.

La tercera categoría incluye los *Ombudsmen*. Estas instituciones son formas de encauzar y potencializar la voz ciudadana en la gestión gubernamental. Representan a la sociedad civil en su lucha por defenderse contra los abusos de los servidores públicos. Por medio de un *Ombudsman* la sociedad puede fiscalizar, evaluar y controlar al Estado.

Existen una amplia variedad de *Ombudsmen*: desde el modelo clásico de la protección de los derechos humanos individuales hasta otros, que incluyen en sus mandatos el combate a la corrupción, la defensa del acceso a la información, la protección al medio ambiente o la vigilancia de los medios de comunicación. Algunos tienen mandatos generales, incluyendo los derechos sociales y el acceso a la información pública (por ejemplo, Sudáfrica). Otros, como el mexicano, tienen mandatos más limitados, ya que no tiene competencia sobre asuntos laborales, judiciales o electorales.

La cuarta categoría son los organismos especializados de combate a la corrupción. Estos organismos tienen amplios poderes de investigación (por ejemplo acceso a cuentas bancarias, detención temporal sin mandato judicial, acceso a información gubernamental, capacidad de obligar compareencias, etcétera) y algunas veces de sanción directa. Por lo general reciben quejas ciudadanas, pero su labor principal es investigar de oficio cualquier sospecha o evidencia de corrupción gubernamental.

Aquí el primer ejemplo histórico es el caso de Singapur.⁸⁸ Se fundó el Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB) en 1952 como un nuevo órgano centralizador y concentrador para el combate a la corrupción en esta ciudad-Estado. El CPIB es una institución pequeña, con únicamente 71 empleados, y la mayor parte de su trabajo es secreto. Como es evidente de su propio nombre, es principalmente una dependencia investigadora que busca detectar y castigar casos de corrupción de alto nivel.

⁸⁸ Aunque Meagher señala que durante el siglo XVIII se creó un organismo parecido en Nueva York. Véase Meagher, Patrick, "Anti-corruption Agencies: Rhetoric Versus Reality", *The Journal of Policy Reform*, vol. 8, núm. 1, marzo de 2005, pp. 69-103.

El modelo que se ha generalizado más a nivel mundial es el que se estableció en Hong Kong unos veinte años después, en 1974. El Independent Commission Against Corruption (ICAC) es una institución más grande que el CPIB en Singapur, con más de 1,300 empleados y un presupuesto anual de más de 91 mil millones de dólares.⁸⁹ El ICAC tiene una agenda amplia de actividades, incluyendo por supuesto la investigación de posibles delitos, pero también la prevención de la corrupción por medio de la reingeniería gubernamental y un programa integral de educación cívica. Asimismo, el ICAC cuenta con varios consejos ciudadanos especializados que vigilan y facilitan la operación de la institución.

En los últimos años se han creado organismos parecidos en Ecuador, Botswana, Malaysia, Uganda, Ghana, Tanzania y Polonia. El desempeño de estos organismos ha sido cuestionado por algunos observadores, pero dado el correcto contexto institucional resultan un aporte importante a la lucha contra la corrupción. Al contrario de lo que se piensa, estas instituciones generalmente no cuentan con autonomía plena, sino que dependen directamente de la oficina del primer ministro o el presidente.

Es también importante distinguir los órganos arriba mencionados, de los organismos autónomos de prestación de servicios públicos. Aquellos son organismos gubernamentales, o con una parte importante de participación gubernamental, que se dedican a atender demandas sociales básicas. En el contexto mexicano el ejemplo más conocido son las universidades autónomas, como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y las similares al nivel estatal. Son instituciones estatales que prestan un servicio básico a la población de manera autónoma, independiente de los tres poderes clásicos. El Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Servicios y Seguridad Social para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) también caerían dentro de esta categoría, ya que como organismos desconcentra-

⁸⁹ *Idem.*

dos tienen amplia autonomía técnica y de gestión en la prestación de la salud pública.

Internacionalmente ha habido una ola muy importante en la creación de organismos de este tipo. Siguiendo los dictados de la nueva gestión pública, se supone que la descentralización del poder público y la autonomía de gestión ayudan a la eficacia y a la eficiencia gubernamental. En muchos casos estos organismos autónomos cuentan con importantes financiamientos privados, o incluso son financiados totalmente por el sector privado. En los Estados Unidos, por ejemplo, hay ya una red de cárceles del Estado que son manejadas totalmente por empresas privadas.⁹⁰ En Inglaterra el fenómeno de los “quangos” (*quasi autonomous non governmental organisations*) tiene un carácter parecido.⁹¹

II. CASOS EMBLEMÁTICOS

1. *Taiwán*

Los orígenes de la teoría y la práctica de la “rendición de cuentas” se encuentran no en la cultura occidental, sino en la civilización oriental, en concreto en el imperio chino.⁹² La primera ley de acceso a la información, el Freedom-of-Press and the Right-of-Access to Public Records Act, aprobada en Suecia en 1766, fue impulsada por un ávido estudioso y conocedor de las prácticas contemporáneas en China, el sacerdote y diputado Anders Chydenius. De acuerdo con Chydenius, China fue “el país modelo para la libertad de prensa” y el ejemplo a seguir por otras

⁹⁰ Roberts, Alasdair, “Structural Pluralism and the Right to Information”, *University of Toronto Law Journal*, vol. 51, 2001, p. 243.

⁹¹ Salvador Martínez, María, *Autoridades independientes*, Madrid, Ariel, 2002.

⁹² En palabras de Sun Yat-Sen, fundador de la primera República China, “What is New in Europe is already too old in China”. Véase Shihlien Hsü, Leonard (ed.), *Sun Yat-Sen, His Political and Social Ideals*, Los Ángeles, University of Southern California Press, 1933, p. 107.

naciones en esa materia.⁹³ Asimismo, este político y religioso admiraba profundamente la institución china del Buró de Censura Imperial. Ésta había sido “una institución basada en la filosofía humanista confuciana [cuyos] roles principales consistían en vigilar cuidadosamente al gobierno y a sus funcionarios y exhibir sus incompetencias, sus ineficiencias burocráticas y sus prácticas de corrupción”.⁹⁴ El político sueco estaba particularmente impresionado por el hecho de que los emperadores chinos se encontraran dispuestos a “admitir sus propias imperfecciones como una prueba de su amor por la verdad y de su rechazo a la ignorancia y la oscuridad”.⁹⁵

El sistema de control gubernamental en China data de hace más de dos mil años, durante las dinastías Chin (246-206 a.C.) y Han (206 a.C.-220 d.C.). En aquella época se estableció el “yushih”, o “oficina de la verdad”, para vigilar y controlar todos los actos gubernamentales. Posteriormente, durante las dinastías Ming (1368-1644) y Ching (1644-1911) se estableció la institución de la “tu-cha-yuan” para supervisar la ética gubernamental. Este “Buró de Censura Imperial” fue la institución que tanto impresionó e influyó a Chydenius. El Buró tenía competencia para conducir investigaciones sobre una amplia diversidad de temas, y contaba con la responsabilidad de proponer casos de destitución al emperador, e incluso censurar al mismo emperador.⁹⁶

⁹³ Lamble, Stephen, “United States FOI Laws are a Poor Model for Statutes in Other Nations”, *Freedom of Information Review*, núm. 106, 2003.

⁹⁴ *Idem*.

⁹⁵ Chydenius, Anders, *Berättelse Om Chinesiska Skrif-Friheten, Öfversatt af Danskan (a Report on the Freedom of the Press in China)*, 1766, resguardado por la Royal Library of Sweden, Estocolmo, citado en Lamble, Stephen, “United States FOI Laws are a Poor Model for Statutes in Other Nations”, *Freedom of Information Review*, núm. 106, 2003, pp. 51-55.

⁹⁶ Yuan-Chyuan, Chen, “Elements of an East-West Synthesis in Dr. Sun Yat-Sen’s Concept of the «Five-Power Constitution» and in the Chinese Constitution of 1946”, en Gottfried-Karl, Kinderman (ed.), *Sun Yat-Sen: Founder and Symbol of China’s Revolutionary Nation-Building*, vol. I, Munich, Gunter Olzog Verlag, 1982. De acuerdo con Chen, “The Censors Functioned as «the Cars and the Eyes of the Emperor» and Had to Report all Grievances to the Emperor”, p. 155.

También premiaba a los servidores públicos eficaces y tenía el mandato de asegurar una estricta disciplina del ejercicio del presupuesto público.

El moderno concepto de servicio civil de carrera, que incluye exámenes profesionales escritos para acceder a puestos en el gobierno, también tiene sus orígenes en el sistema de exámenes de China. Teng Ssu-yu ha demostrado que mientras este tipo de exámenes apenas iniciaron en 1702 en Europa y fueron instalados formalmente en Francia en 1791, en Alemania en 1800 y en Inglaterra en 1870, han existido desde 165 a.C. durante la dinastía Han, cuando el emperador quiso reclutar servidores públicos fuera de la aristocracia hereditaria.⁹⁷ Durante los siglos XVII y XVIII hubo numerosas publicaciones en Europa que proponían la implementación de exámenes de este tipo en el “viejo continente”, y el modelo chino fue la base para el desarrollo de los exámenes modernos.⁹⁸ Tuvo razón Sun cuando dijo en 1921 que “tenemos una buena razón para creer que el sistema chino de examinación fue el primero y el más elaborado en el mundo”.⁹⁹

A partir de este legado histórico, el padre fundador de la República China, Sun Yat-Sen, proponía la elaboración de una Constitución de cinco poderes, cuando fundó la organización Tung Meng Hui en 1905 como punto de lanza para la revolución anti-monárquica e imperial en China. Sun reinterpretó el sistema occidental de pesos y contrapesos entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y lo complementó con dos funciones gubernamentales chinas tradicionales adicionales de “examen” y de “control”.¹⁰⁰ En palabras de Sun,

⁹⁷ Ssu-yu, Teng, “China’s Examination System and the West”, en H. H., MacNair (ed.), *China*, Los Ángeles, Berkeley-Los Ángeles University Press, 1951.

⁹⁸ Chen, *op. cit.*, p. 153.

⁹⁹ Shihlien Hsü, Leonard, *Sun Yat-Sen: his Political and Social Ideals*, cit., p. 112.

¹⁰⁰ Wells, Audrey, *The Political Thought of Sun Yat-Sen: Development and Impact*, Londres, Palgrave, 2001, pp. 81-90.

Es momento de combinar lo mejor que hay en China y en los países extranjeros. Necesitamos resguardarnos de todo tipo de inconveniencias. En adición a los poderes de investigación y de “censura” de China, queremos añadir los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de los países extranjeros. Sólo así, haremos una joya de gobierno con cinco poderes. Este gobierno será el mejor y más completo del mundo.¹⁰¹

Sun decidió que el poder de control y fiscalización de los actos gubernamentales sería mejor ejercido por un órgano autónomo, el Yuan Control, que por el Poder Legislativo. Asimismo, consideró que el servicio civil de carrera y el sistema de capacitación y evaluación de los servidores públicos también debería ser manejado por un organismo independiente, el Yuan Examen. De acuerdo con Sun, estas tareas eran demasiado importantes y vulnerables a la manipulación política para mantenerse dentro de uno de los otros tres poderes clásicos de la teoría política occidental. Con el fin de dignificar y fortalecer al Estado, habría que crear organismos plenamente autónomos para cumplir con las funciones de control y profesionalización de los servidores públicos.

El ideólogo chino buscaba simultáneamente eliminar la corrupción y favoritismo que había contaminado la burocracia federal durante la monarquía china y evitar la sobre-politicización de los asuntos públicos típica de los sistemas parlamentarios europeos o de dominación de los partidos políticos, como en los Estados Unidos. Por un lado, declaraba que su “Constitución de Cinco Poderes es la herramienta con la cual podemos destruir la clase política profesional en China. Esto es, en realidad, el método fundamental para consolidar la democracia”.¹⁰² De acuerdo con Sun,

¹⁰¹ Parte VI de la ponencia sobre “Principles of Democracy”, 27 de abril de 1924, citado en Chen, *op. cit.*, p. 156.

¹⁰² Shihlien Hsü, Leonard (ed.), *Sun Yat-Sen, His Political and Social Ideals, cit.*, p. 103.

sin un sistema de exámenes, no teníamos forma de averiguar quiénes eran capacitados y talentosos; este tipo de situación ha resultado en que muchos buenos hombres no han sido contratados por parte del gobierno. Al mismo tiempo, una gran cantidad de personas ignorantes y débiles, ansiosas por convertirse en funcionarios, llegan a ocupar un puesto en los servicios gubernamentales a través de métodos corruptos. En consecuencia, el gobierno se llena de corrupción y las personas no están satisfechas con el mismo.¹⁰³

Por otro lado, argumentaba que:

el actual gobierno de Inglaterra no es en realidad un gobierno basado en la división de poderes sino que es una dictadura parlamentaria. No es un gobierno de tres poderes, sino un gobierno con un solo poder. Es un ejemplo de democracia parlamentaria, o, más específicamente, de un gobierno controlado por la política partidista¹⁰⁴

Asimismo, fue muy escéptico de la dominación de los partidos políticos en el sistema estadounidense. Tal y como lo relata Chen Yuan-Chyuan, “durante su estancia (de Sun) en Estados Unidos detectó, sin embargo, que la democracia basada en partidos políticos conlleva a una serie de peligros como la demagogia, el tráfico de influencias, la compra y coacción del voto y otras formas de corrupción”.¹⁰⁵ Por lo tanto, el revolucionario propuso el establecimiento de un sistema con una división de poderes más robusta para asegurar un real equilibrio entre las diferentes partes del Estado.

El sistema de cinco poderes fue establecido en China formalmente en 1928. Posteriormente fue incluido en la nueva Constitución de la República de China que entró en vigor el 25 de diciembre de 1946.¹⁰⁶ Sin embargo, al término de la guerra civil de

¹⁰³ *Ibidem*, p. 110.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 103.

¹⁰⁵ Chen, *op. cit.*, p. 145.

¹⁰⁶ Aunque como bien señala Chen Yuan-Chyuan, la Constitución de 1947 no fue fiel a los planteamientos originales de Sun Yat-Sen con respecto a la

China en 1949, se instaló la República Popular China en Pekín dirigida por Mao Tse-Tung y los comunistas, que inmediatamente repudiaron este nuevo texto constitucional. El régimen de la República de China, dominado por el Partido Nacionalista Chino o Kuomintang (KMT), encontró refugio en la isla de Taiwán, única parte del territorio chino que no llegaría a caer bajo el control del nuevo régimen, y donde se ha mantenido la República de China hasta la actualidad. Hoy, la Constitución de Taiwán mantiene estas históricas instituciones responsables de la rendición de cuentas y de la vigilancia gubernamental. El Estado cuenta formalmente con cinco poderes, o “Yuan”,¹⁰⁷ a nivel federal: el Ejecutivo, el Legislativo, el Judicial, el Examen y el Control.

De acuerdo con la Constitución de la República de China (en Taiwán) y sus enmiendas, el Yuan Control “Será el órgano de control más importante del Estado y ejercerá los poderes de aprobación, destitución, censura y auditoría” (artículo 90). Tiene la facultad para destituir, censurar y auditar, así como para imponer medidas correctivas a las dependencias del gobierno. Los miembros del órgano reciben denuncias por parte de los ciudadanos, para inspeccionar el gobierno central o local, conducir investigaciones y supervisar exámenes aplicados por el Yuan Examen. Desde su creación fue un organismo encargado de supervisar actos de corrupción o de infracción a la ley cometidos por los organismos del gobierno o sus representantes. Los titulares del Control Yuan gozan de inmunidad, ya que el artículo 102 de la Constitución señala que “Ningún miembro del Control Yuan podrá, excepto en caso de crimen flagrante, ser arrestado o detenido sin el permiso del Control Yuan”.

En febrero de 1931 fue formado el primer Control Yuan como el más alto órgano supervisor con las facultades de audición y destitución. Sin embargo, en ese momento el organismo se encontraba subordinado al ministro de Auditoría, dependiente

naturaleza y organización interna del Estado. Yuan-Chyuan, Chen, *op. cit.*, pp. 164-168.

¹⁰⁷ Equivalente a “rama” en español o *branch* en inglés.

del Poder Ejecutivo, y no fue hasta la promulgación de la primera Constitución definitiva de la República China, el 25 de diciembre de 1946, cuando el Yuan Control fue dotado de autonomía y considerado como uno de los cinco poderes que conformaban a la República de China. Este primer “Control Yuan” con respaldo constitucional fue integrado por miembros elegidos por los consejos locales a lo largo y ancho de China.

Debido al sistema autoritario y a la ley marcial impuesta en Taiwán entre 1949 y 1987, gran parte de la Constitución no se aplicó durante este periodo. Tras el fin de la ley marcial, Taiwán experimentó un rápido proceso de reformas y democratización, eliminando muchos elementos legislativos del régimen autoritario. La vida política moderna de Taiwán comenzó desde 1987, ya que a partir de ese año fue cuando comenzó a regirse bajo el régimen democrático.

La Constitución que regía a Taiwán en 1987 al término de la ley marcial era exactamente la misma que había sido creada el 25 de diciembre de 1946, por lo que la Asamblea Nacional decidió reformar la Constitución mediante enmiendas, algunas de las cuales afectaron la naturaleza del Yuan Control. Originalmente el Yuan Control estaba conformado por aproximadamente cincuenta miembros, los cuales eran elegidos por los consejeros provinciales y municipales, dependiendo del territorio donde se encontraban. En cambio, la segunda enmienda a la Constitución promulgada el 28 de mayo de 1992 estableció que los miembros del Yuan Control serían nominados por el presidente de la República de China con el consentimiento y aprobación de la Asamblea Nacional. También se limitó el periodo de los titulares a seis años, con posibilidad de reelección. En la cuarta enmienda a la Constitución promulgada el 21 de julio de 1997 se le quitó la facultad de destituir al presidente y vicepresidente de Taiwán al Yuan Control, y tal facultad se transfirió al Poder Legislativo, y únicamente puede ser iniciada por alta traición o rebelión. Por último, la séptima enmienda a la Constitución promulgada el 10 de junio de 2005 contempló que el Yuan Control se conforma-

ría de 29 miembros, los cuales serán propuestos por el presidente y aprobados por el Legislativo. Además, se estableció que el Yuan Control podrá iniciar procedimientos de destitución en contra de los funcionarios públicos del gobierno central y local, así como al personal del Yuan Judicial, Yuan Examen y el mismo Yuan Control.¹⁰⁸

De 1987 a 2003 el Yuan Control gozaba de una importante legitimidad pública. Incluso, en octubre de 1995 el candidato presidencial independiente, Chen Li-an, nombró a Wang Ching-feng, miembro del Yuan Control, como su compañera en la competencia electoral.¹⁰⁹ De acuerdo con el Índice de Percepciones de la Corrupción publicado por la organización Transparency International en su edición 2003, en aquel momento Taiwán se encontraba en la posición 30 de los países menos corruptos.¹¹⁰

A partir de 2003 la legitimidad del Yuan Control empezó a decaer, ya que desde ese año el órgano dejó de ejercer su facultad de destitución a funcionarios públicos. En consecuencia, con el paso de los años la corrupción fue empeorando. De acuerdo con el Índice de Percepciones de la Corrupción publicado en su edición 2004, Taiwán bajó cuatro posiciones hasta el número 34. El 2005 fue histórico en la vida política de Taiwán, ya que fue en ese año cuando los legisladores del principal partido de la oposición, el Demócrata Progresista, se opusieron a la lista de miembros del Yuan Control propuesta por el presidente Chen.¹¹¹

¹⁰⁸ http://www.president.gov.tw/en/prog/news_release/print.php?id=1105496082.

¹⁰⁹ <http://www.gio.gov.tw/info/nation/sp/fcr/1997/no.5/frame.htm>.

¹¹⁰ www.casaasia.es/pdf/1011041358331100091513537.pdf.

¹¹¹ El mejor resumen del contexto político en aquel momento lo proporciona el mismo Tribunal Constitucional de Taiwán en su resumen de hechos para el juicio constitucional que presentaron un grupo de legisladores en contra de la inacción del Poder Legislativo: “La reelección del Presidente Chen Shui-Bien para la Fiscalía del Estado el 20 de marzo del 2004, por un nuevo mandato de cuatro años, fue muy controvertida debido a un evento dramático que ocurrió 24 horas antes de que el día de las votaciones comenzara. Ambos, el señor Chen y su compañero de planilla, el entonces Vicepresidente Annete S. Lu, recibieron un disparo mientras viajaban juntos en un jeep abierto durante su gira de cam-

El propósito era desequilibrar el sistema de gobierno de los cinco poderes, por lo que en ese año los legisladores tam-

paña. Los defensores (la mayoría partidarios del “Pan Green”) creen que se trató de un intento de asesinato flagrante, mientras que los opositores (la mayoría partidarios del “Pan Blue”) denominaron al accidente como cuestionable y creen que fue orquestado para alterar el resultado electoral. El resultado final dio la victoria con un margen estrecho al candidato Chen-Lu (50.11% sobre 49.89%, o 29, 518 votos sobre un total de 12, 914, 422 votos válidos) y su legitimidad fue rápidamente puesta en cuestionamiento. La coalición “Pan Blue” aún conservaba la mayoría en el Yuan Legislativo, el escenario estaba listo para una batalla por el poder entre estos dos campos políticos por los próximos cuatro años.

En este contexto, cuando el Presidente Chen presentó su lista de candidatos para el Yuan de Control sólo seis meses después de su segunda toma de posesión, fue lo mismo que echar más leña al fuego. Ejerciendo sus habilidades de maniobrar parlamentariamente, la coalición liderada por el KMT “Pan Blue” en el Yuan Legislativo logró retirar la lista de candidatos de la mesa y se votó por su aplazamiento indefinido en varias reuniones de la Comisión de Reglamento. Ofrecieron al menos cuatro motivos por sus objeciones a la candidatura:

1) El Comité de Revisión y Recomendación creado por el presidente Chen fue conformado por personajes cuestionables, algunos de los cuales tenían una fuerte inclinación partidista. La lista de nominaciones se consideró altamente sesgada y, por tanto, no reflejaba la sociedad.

2) Por si fuera poco, dos miembros polémicos de ese Comité fueron incluidos en la lista final de nominados, con el respaldo del presidente, para servir como Presidente y Vicepresidente de la Comisión respectivamente. Asimismo, Cheng Bong Chang, quien era el candidato para el puesto de Presidente de la Comisión, había sido miembro del KMT y había estado implicado en investigaciones penales mientras se desempeñaba como Ministro de Transporte, además de tener otros antecedentes políticos. Por esto, se le consideró no apto para el puesto y su nombramiento no satisfacía a la Coalición “Pan Blue”; incluso, algunos consideraron este nombramiento como una traición a su partido político y un insulto a la honorabilidad requerida para el puesto.

3) Otro candidato controversial fue la Presidenta de la Compañía de Ferrocarriles de Alta Velocidad (THSRC por sus siglas en inglés) y de otras empresas de alto perfil de la construcción, Nita C. Ing (殷琪), quien era percibida como una persona estrechamente involucrada en las campañas políticas y financieras de Chen así como de cabildear el rescate financiero de THSRC con el conocimiento de los costos graves en incidentes por pagos moratorios e investigaciones criminales. Su nombramiento fue visto como un abierto conflicto de interés debido a que esto le iba a permitir obtener un poder de enjuiciamiento político sobre los funcionarios públicos que supervisarían las operaciones de sus empresas.

bién intentaron abolir tanto al Yuan Control como al Yuan Examen.

El Yuan Examen se opuso ante la Corte y siguió en sus funciones, mientras que el Yuan Control se encontraba inactivo, ya que en febrero de 2005 debían tomar posesión los nuevos miembros del Yuan Control, pero no fue posible debido a la oposición del Partido Demócrata Progresista en la legislatura.¹¹²

El Yuan Control estuvo sin funcionar por casi cuatro años. Mientras tanto, las peticiones, los asuntos y los casos se fueron acumulando. Para mediados de 2008 el Yuan Control contaba con más de 10,000 asuntos rezagados sin resolver o tramitar. No fue hasta agosto de 2008 cuando nuevamente el Yuan Control reanudó sus labores e inició la difícil tarea de recuperación de la legitimidad.

El 16 de noviembre de 2008, el Yuan Control ordenó la detención del expresidente Chen Shui, en virtud de que se le acusaba de lavado de dinero y actos de corrupción durante su gobier-

4) Otros candidatos no poseían perfiles relevantes más allá de ser los protegidos del Presidente y del Vicepresidente, además, se les percibió con una postura sumamente politizada y partidista incapaz de brindar un juicio imparcial y objetivo.

Como resultado de este punto muerto en el Yuang Legislativo, todos los miembros de la coalición “Pan Green” presentaron conjuntamente una petición al Yuang Judicial en la cual impugnaban la constitucionalidad de las acciones de la coalición “Pan Blue”. A pesar de la resolución de esta interpretación, todos los más altos puestos de toma de decisiones en el Yuan de Control permanecieron vacantes durante el segundo mandato de Chen. Mientras tanto, supuestamente más de 22, 000 peticiones quedaron pendientes. El 22 de marzo de 2008, el Dr. Yin-Jeou Ma fue elegido con el 58% para suceder a Chen como el 12º Presidente de la Republica de China. Él, junto con la coalición “Pan Blue”, controlaría casi el 75% del Séptimo Yuan Legislativo. Por lo tanto, se cree que finalmente el Yuan de Control puede reanudar todas sus funciones y que el proceso electoral, en esta ocasión, se cumpla con menos resistencia. (Criterio Judicial, Yuan Judicial, No.632, 08/15/2007, Disponible en: http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/EN/p03_01_printpage.asp?xpno=632).

¹¹² <http://nccuir.lib.nccu.edu.tw/simple-search?query=%28%28title%3Acontrol+yuan%29%29&subclassType=&itemsPerPage=25>.

no. Chen Shui se convirtió en el primer expresidente detenido por órdenes del Yuan Control.¹¹³ El 16 de julio de 2009 el Yuan Control votó por que se investigara al exministro de Transporte, Lin, quien durante su encargo realizó transacciones altas de dinero, por lo que estimaron los miembros del Yuan Control que hubo anomalías durante su periodo de ministro de Transporte.¹¹⁴ El 17 de julio de 2009 el Yuan Control ordenó la investigación en un proyecto de construcción de una vía de transporte, coordinado por el presidente de Taiwán, debido a ciertas anomalías que surgieron con motivo de la construcción de la vía.¹¹⁵ El 22 de julio de 2009, el Yuan Control destituyó a Kuo, representante de la oficina de información del gobierno de Taiwán en Toronto, Canadá, por haber dañado la reputación del gobierno de la República de China.¹¹⁶ Por lo tanto, el actual Yuan Control parece haber recuperado su funcionamiento y eficacia. Véase la siguiente tabla para un resumen de algunos de los indicadores de gestión más importantes en años recientes:

CONTROL YUAN: TABULATION OF EXERCISE OF CONTROL
POWERS FROM FEBRUARY 1993 TO DECEMBER 2008

<i>Year</i>	<i>Petitions received</i>	<i>Cases investigated</i>	<i>Corrective measures proposed</i>	<i>Impeachment cases initiated</i>	<i>Censure cases initiated</i>	<i>Efficiency</i>
1993 Feb-dic	12,335	569	41	8	-	5%
1994	12,944	499	55	22	-	4.4%
1995	14,823	622	111	40	-	5.2%

¹¹³ <http://www.gio.gov.tw/info/noticia97/2008/31/p1.htm#4>.

¹¹⁴ http://www.taiwannews.com.tw/etn/news_content.php?id=1004395&lang=eng_news&cate_img=83.jpg&cate_rss=news_Politics_TAIWAN.

¹¹⁵ http://www.etaiwannews.com/etn/news_content.php?id=1005498&lang=eng_news.

¹¹⁶ http://www.etaiwannews.com/etn/news_content.php?id=1009671&lang=eng_news&cate_img=logo_taiwan&cate_rss=TAIWAN_eng.

<i>Year</i>	<i>Petitions received</i>	<i>Cases investigated</i>	<i>Corrective measures proposed</i>	<i>Impeachment cases initiated</i>	<i>Censure cases initiated</i>	<i>Efficiency</i>
1996	15,235	449	93	28	1	3.7%
1997	17,912	561	143	32	1	4.11%
1998	17,744	611	213	54	1	4.9%
1999	17,073	758	185	14	2	5.6%
2000	15,877	674	195	31	3	5.6%
2001	16,670	514	154	15	1	4.1%
2002	17,697	558	157	15	-	4.1% 59.8%
2003	17,734	585	154	24	3	4.3% 67.7%
2004	15,570	464	165	18	1	4.1%
2005	8,560	7	36	3	-	0.5%
2006	5,785	-	-	-	-	0%
2007	5,412	-	-	-	-	0%
2008	15,865	291	50	16	-	2.2%

Ahora bien, el innovador diseño institucional de Taiwán a veces complica las relaciones de este país con otras naciones. Por ejemplo, inicialmente no quedaba claro cuál institución del Estado debería establecer relaciones formales con los “Congresos” de otros países. Esto es porque la Constitución cuenta con tres cuerpos formalmente electos por la población: la Asamblea Nacional, el Yuan Legislativo y el Yuan Control. En su momento, el Yuan Judicial decidió que los tres órganos tendrían que mantener relaciones con los “congresos” extranjeros. Sin embargo, desde la eliminación de la elección directa de los integrantes del Yuan Control, este órgano ya no participa en estas reuniones.¹¹⁷

El Yuan Examen es uno de los cinco poderes que constituyen el gobierno federal de Taiwán. De acuerdo con el artículo 83 de

¹¹⁷ Criterio Judicial, Control Yuan, núm. 325, 23 de julio de 1993, http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/EN/p03_01_printpage.asp?expno=325.

la Constitución, es “el mayor órgano de inspección del Estado. Será responsable de los asuntos relacionados con la examinación, el empleo, la evaluación de funcionarios, la evaluación de los servicios, la escala salarial, la promoción y transferencia, la seguridad en el empleo, la recomendación, la pensión para familias por motivo de defunción, la jubilación y la pensión por vejez”. En suma, tiene la responsabilidad de examinar, contratar, ascender, premiar, despedir y pagar las pensiones para todos los funcionarios de la administración pública. Está integrado por un presidente, un vicepresidente y diecinueve miembros, los cuales son nombrados por el presidente de la República de China, con la aprobación del Yuan Legislativo, para un mandato de seis años.

El Yuan Examen fue creado originalmente en 1925. Posteriormente, a partir de 1948, durante el “Periodo de Movilización Nacional para la Supresión de la Rebelión Comunista”, bajo Chiang Kai-Shek, se creó una oficina especializada en recursos humanos (Central Personnel Administration, CPA) dentro del Yuan Ejecutivo con el fin de limitar y mermar las facultades del Yuan Examen. El CPA se encarga de asuntos de recursos humanos dentro del Yuan Ejecutivo, y frecuentemente entra en conflicto y redundancias con el Ministry of Personnel del Yuan Control.

Recientemente se matizó este conflicto institucional a partir de una enmienda constitucional que limita el papel del Yuan Examen exclusivamente a la evaluación de aspirantes y el acompañamiento de los servidores públicos en activo. La contratación administrativa de personal se mantiene como una función exclusiva del CPA.¹¹⁸

Cada año aproximadamente 100,000 personas toman las exámenes nacionales.¹¹⁹ De éstas, menos del 3% las aprueban. En Taiwán, es muy difícil que alguien pueda entrar a ser funcionario público por medio de contactos personales o fami-

¹¹⁸ Kao, Yuang-kuang, *Imbalance of Five-powered Government*, <http://nccuir.lib.nccu.edu.tw/simple-search?query=%28%28title%3Acontrol+yuan%29%29&subclassType=&itemsPerPage=25>.

¹¹⁹ <http://taiwanhoy.nat.gov.tw/jfp.asp?xItem=43279&ctNode=1655>.

liares. Sin embargo, de acuerdo con Hwang Yea-baang, actual titular del Yuan de Exámenes, uno de los problemas con el sistema es que “carece de flexibilidad y de espíritu de innovación”.¹²⁰

El artículo 88 de la Constitución plasma más claramente la autonomía de este poder:

Los miembros del Yuan de Examinación deberán ser imparciales y ejercerán sus funciones con independencia, de conformidad con la ley... La función de examinación, ejercida solamente por el Yuan de Examinación a nivel del gobierno central, está separada del poder ejecutivo y libre de influencia partidista.

Este artículo también detalla más específicamente las funciones de la institución: “El sistema de inspección es aplicable a todos los funcionarios chinos, de alto o bajo rango, designados o elegidos; también es aplicable a los técnicos y profesionales, tanto chinos como extranjeros”. Aquí llama la atención la amplia competencia de la institución al incluir personas que ocupan cargos de elección popular, así como cualquier persona que ostenta una profesión o un conocimiento técnico especializado. La institución es responsable no solamente de garantizar la profesionalización del aparato gubernamental, sino también de la certificación de los profesionales en la sociedad.

Por ejemplo, el artículo 2° de la Ley de Inspección de Técnicos y Profesionales afirma:

Profesionales y Técnicos, aquí se refiere a aquellas personas que pueden practicar una determinada profesión solamente después de acreditar las pruebas. Los certificados se otorgan de conformidad con las leyes y reglamentos. La clasificación de las pruebas debe ser determinada por el Yuan de Examinación.

Por ejemplo, en un caso reciente, el Tribunal Constitucional decidió que esto incluye también todos los contadores públicos y privados del país..

¹²⁰ *Idem.*

En un caso reciente, el Tribunal Constitucional decidió que esto incluye también todos los contadores públicos y privados del país.¹²¹

El artículo 7, apartados 1 y 2 de la Enmienda de la Constitución de la República de China (de aquí en adelante Enmiendas Constitucionales) establece que “habrá un Yuan de Control que será la más alta autoridad para la ejecución de los juicios políticos, la censura y las auditorías” y que “El Yuan de Control estará compuesto por 29 comisionados de los cuales uno será designado como Presidente y otro como Vicepresidente de la Comisión por un periodo de seis años con el consentimiento del Yuan Legislativo. Como tal, el Yuan de Control “es un órgano público nacional, integral e indispensable para el funcionamiento del sistema constitucional con su poder específico otorgado por la Constitución... El propósito de la Constitución en la creación de varios organos nacionales tiene la finalidad de ratificar sus respectivas y necesarias funciones dentro del gobierno constitucional, el cual no puede verse interrumpido ni por un solo día debido al cambio de personal.” (Criterio Judicial, Judicial Yuan, No. 632, 2007/8/15).¹²²

2. Ecuador

En 1921, frente a las dificultades para convencer a sus colegas políticos para incluir el “Five-Power Constitution” en la nueva Constitución de China, Sun Yat-Sen proclamaba “A pesar de que nadie lo comprende ahora, estoy de todas formas convencido que con el paso del tiempo, aunque pasen décadas, cientos o hasta miles de años, esta Constitución será adoptada.¹²³ Resulta que no ha sido en China, sino en América Latina, donde mejor se ha cumplido con este sueño histórico de Sun. Esta zona re-

¹²¹ Criterio Judicial, Judicial Yuan, núm. 655, 20 de febrero de 2009, http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/EN/p03_01_printpage.asp?expno=655.

¹²² http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/EN/p03_01_printpage.asp?expno=632.

¹²³ Citado en Chen, *op. cit.*, p. 169.

cientemente se ha convertido en una región ejemplar respecto al rediseño institucional para la rendición de cuentas a través de la creación y reingeniería de organismos autónomos y nuevos poderes del Estado.

Un ejemplo particularmente llamativo es el caso de Ecuador, por representar un esfuerzo sumamente ambicioso para dotar de autonomía e independencia a los organismos de rendición de cuentas y control del poder. La nueva Constitución de Ecuador, promulgada en 2008,¹²⁴ crea un cuarto poder estatal responsable exclusivamente de la rendición de cuentas y la vigilancia ciudadana.¹²⁵ El título IV, capítulo quinto, de la carta magna establece una “función de transparencia y control social”, que formalmente cuenta con el mismo “estatus” que las “funciones” ejecutiva, legislativa y “judicial”.¹²⁶ La Constitución también incluye un quinto poder, la “Función Electoral” (título IV, capítulo sexto), que se encarga de los procesos tanto de elección popular como de participación ciudadana. Así que formalmente hablando, la Constitución de Ecuador, como la de Taiwán, también cuenta con cinco poderes.

El artículo 204 de la Constitución de Ecuador indica que la función de Transparencia y Control Social

...promoverá e impulsará 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 interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentará e incentivará la participación ciudadana; protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y prevendrá y combatirá la corrupción.

¹²⁴ Constitución del Ecuador, http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf.

¹²⁵ Sotomayor, Juana, “Comisión de Control Cívico de la Corrupción de Ecuador”, en Zalaquett D., José y Muñoz W., Alex (eds.), *Transparencia y probidad pública*, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Facultad de Derecho-Centro de Derechos Humanos, 2008, p. 32.

¹²⁶ De acuerdo con la nueva Constitución, el Poder Judicial más bien se llama “Función Judicial y de Justicia Indígena”.

Llama la atención la amplitud de este mandato constitucional. Este nuevo poder del Estado se convierte en defensor de lo “público” de manera general, incluyendo para aquellos servicios y actividades desarrolladas por el sector privado que sean de “interés público”. Se erige como garante de la “responsabilidad”, “transparencia” y “equidad” de todos los servicios públicos, y debe fomentar la participación ciudadana, proteger los derechos ciudadanos y combatir la corrupción. En suma, este nuevo poder nace para atender los tres males que aquejan a los sistemas democráticos modernos que identificamos en el primer capítulo, a saber: la asimetría de información entre los ciudadanos y el gobierno, la burocratización de los procesos de fiscalización y la subordinación política de las entidades a cargo de la vigilancia gubernamental.

La función de Transparencia y Control Social cumple plenamente con los cuatro criterios que García-Pelayo exige de los órganos constitucionales autónomos: rango constitucional, participación en la dirección política del Estado, presencia constitutiva, y relaciones de coordinación con otros poderes.¹²⁷ En suma, la Constitución de Ecuador establece un nuevo poder ciudadano plenamente independiente de los poderes tradicionales del Estado, cuya responsabilidad principal es fiscalizar y controlar la gestión pública gubernamental.

Esta rama del Estado ecuatoriano está conformada por cuatro organismos específicos: el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las “superintendencias”. Estas últimas se pueden establecer para vigilar cualquier entidad pública e incluso privada con el fin de asegurar que sus “actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general”. Todas estas entidades cuentan con “personalidad jurídica y autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa”, de acuerdo con el artículo 204 de la Constitución.

¹²⁷ García-Pelayo, Manuel, “El status del Tribunal Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, vol. I, núm. 1, 1981.

Los titulares de estos cuatro organismos conforman una “instancia de coordinación”, que es responsable de coordinar sus esfuerzos, así como elaborar un plan nacional único de combate a la corrupción, informar de manera conjunta al Poder Legislativo, así como presentar propuestas de reformas legales. Esta instancia no constituye una autoridad independiente o superior que pueda realizar funciones propias o emitir órdenes a los otros organismos. Es únicamente una vía formal para asegurar mayor eficacia, presencia y eficiencia en el desempeño de cada uno de las instituciones.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) merece una mención especial, ya que es un organismo único en la materia. Tiene la responsabilidad de implementar mecanismos de participación ciudadana en todas las áreas del gobierno, investigar y litigar casos de corrupción, proteger denunciantes, así como coordinar el proceso de selección, y, finalmente, designar los titulares de una gran cantidad de organismos especializados del Estado ecuatoriano, incluyendo la Procuraduría General del Estado, todas las superintendencias, la Defensoría del Pueblo, la Defensoría Pública, la Fiscalía General del Estado, la Contraloría del Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Tribunal Contencioso Electoral y el Consejo de la Judicatura. El artículo 208 de la Constitución enlista todas las responsabilidades del CPCCS:

Artículo 208. Serán deberes y atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, además de los previstos en la ley:

1. Promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción.

2. Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social.

3. Instar a las demás entidades de la Función para que actúen de forma obligatoria sobre los asuntos que ameriten intervención a criterio del Consejo.

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 impulsar las 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.

8. Solicitar a cualquier entidad o funcionario de las instituciones del Estado la información que considere necesaria para sus investigaciones o procesos. Las personas e instituciones colaboren con el Consejo y quienes se nieguen a hacerlo serán sancionados de acuerdo con la ley.

9. Organizar el proceso y vigilar la transparencia en la ejecución de los actos de las comisiones ciudadanas de selección de autoridades estatales.

10. Designar a la primera autoridad de la Procuraduría General del Estado y de las superintendencias de entre las ternas propuestas por la Presidenta o Presidente de la República, luego del proceso de impugnación y veeduría ciudadana correspondiente.

11. Designar a la primera autoridad de la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado y Contraloría General del Estado, luego de agotar el proceso de selección correspondiente.

12. Designar a los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura, luego de agotar el proceso de selección correspondiente.

Los siete integrantes del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social son elegidos de entre las personas postuladas por la sociedad por medio de un “concurso público de oposición y mérito”, que incluye “veeduría y derecho a impugnación ciudadana” y está organizada por el Consejo Nacional Electoral. Para

la selección por el Consejo de los titulares de los otros órganos, el Consejo conforma comisiones *ad hoc* integradas en partes iguales por funcionarios públicos y ciudadanos independientes (estos últimos elegidos por sorteo de entre los candidatos que cumplan con los requisitos de ley) para evaluar y examinar las candidaturas. Todos los procesos de selección están “sometidos a escrutinio público e impugnación ciudadana”.

La Constitución de 2008 es la culminación de un proceso de transformación constitucional que inicia con la crisis política de 1997-1998, cuando el recién electo presidente Abdala Bucaram fue destituido por el Congreso Nacional apenas cinco meses después de tomar posesión.¹²⁸ La breve gestión de Bucaram fue marcada por una serie de escándalos de corrupción de alto nivel, y finalmente su destitución se justificó en la supuesta “incapacidad mental” del presidente recién electo. En esta coyuntura, y ante el desprestigio generalizado que vivía la clase política del país, el presidente interino Fabián Alarcón se vio ante la necesidad de convocar a un Congreso Constituyente en 1998 para elaborar una nueva carta magna para el país.

La nueva Constitución de 1998¹²⁹ destacó por una diversidad de razones, incluyendo el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y la incorporación formal del derecho internacional en la norma nacional. Pero una de las reformas más importantes, sobre todo tomando en cuenta el desprestigio de la función pública que se vivía en el país, fue el fortalecimiento de los mecanismos de control gubernamental.¹³⁰ Específica-

¹²⁸ Véanse los capítulos de Pérez Loose, Hernán, “Ecuador y su metamorfosis constituyente” y Salgado Pesantes, Hernán, “El proceso constituyente de Ecuador. Algunas reflexiones”, en Serna de la Garza, José María (coord.), *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina: tendencias y perspectivas*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.

¹²⁹ Véase <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/ecuador98.html#mozTocId495548>.

¹³⁰ Aun antes de la Constitución de 1998, Alarcón ya había declarado la creación (decreto presidencial 107-A) de una nueva “Comisión Anticorrupción” desde el momento en que llegó a ocupar la presidencia en marzo de 1997.

mente, se creó un nuevo título X de la Constitución para abarcar todos los “organismos de control” del Estado ecuatoriano. Dentro de este título se incluyeron las siguientes instituciones públicas: la Contraloría General del Estado, la Procuraduría General del Estado, el Ministerio Público, la Comisión de Control Cívico de la Corrupción (CCCC) y las superintendencias.

La CCCC es el antecedente del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) en cuanto se creó con el fin de fomentar la participación ciudadana en la vigilancia y la rendición de cuentas del gobierno. Sin embargo, no contaba con las mismas facultades ni autonomía que el CPCCS. Por ejemplo, la CCCC no tenía poder o autoridad sobre los nombramientos de funcionarios de alto nivel del Estado ecuatoriano, como sí lo tiene la CPCCS. La CCCC tampoco contaba con plena autonomía financiera, ya que su presupuesto era determinado por el Ministerio de Finanzas del Poder Ejecutivo. La CPCCS también incorpora la figura de las “veedurías ciudadanas” que no existían en la institución antigua.

Asimismo, si bien la CPCCS todavía no cuenta con facultad de sanción directa, a partir de la Constitución de 2008 sí se amplió su participación en los juicios administrativos y penales que se deriven de su labor. Cuando antes la ley señalaba que la Comisión de 1998 únicamente podía “solicitar a las autoridades administrativas correspondientes, en mérito a las investigaciones, las correspondientes sanciones”, a partir de 2008 el Consejo puede “actuar como parte procesal en las causas que se instaren como consecuencia de sus investigaciones”. Su competencia ya no se limita únicamente a los juicios administrativos, y el Consejo puede interceder directamente como “parte procesal” cuando antes solamente podía realizar la “solicitud” correspondiente.

Finalmente, la forma de nombramiento de los integrantes de la anterior “Comisión” y del actual “Consejo” también se modificó. Antes, el proceso era mucho más burocrático y clientelar, ya que los únicos que podían presentar candidatos eran los “colegios designadores” conformados por sectores de la sociedad,

como las universidades y los colegios profesionales. Estos mismos colegios también designaban a los integrantes de la Comisión que seleccionaría a los integrantes de la Comisión.

Hoy, en contraste, el proceso es mucho más abierto, ya que las postulaciones las pueden realizar de manera libre cualquier organización “social” o “ciudadana”, e incluso “ciudadanos a título personal”. Para el actual Consejo también es obligatorio que los postulantes realicen una “prueba de aptitudes” elaborada por investigadores universitarios. La selección de los integrantes del Consejo es realizada por una comisión mixta entre funcionarios públicos y ciudadanos independientes que son seleccionados por medio de una lotería entre los candidatos que cumplen con los requisitos de ley.

En su conjunto, los cinco “organismos de control” de la antigua Constitución de 1998 de ninguna manera constituían un nuevo poder o “función” del Estado ecuatoriano. Cada uno contaba con un nivel de autonomía distinto de los tres poderes formales y cumplía con una función específica. Sin embargo, la Constitución de 1998 todavía no establecía un mandato constitucional unificador para todas las instituciones en su conjunto ni un mecanismo de coordinación entre ellas. Estos organismos eran más bien organismos “satélite” de “relevancia constitucional” que no contaban con el “estatus” de ser ramas formales del Estado.

Es demasiado temprano para evaluar el funcionamiento de la Constitución de 2008. No obstante, los diez años de trabajo de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción (CCCC) sí nos pueden ofrecer algunas lecciones sobre el funcionamiento de un órgano estatal especializado de participación ciudadana responsable de combatir la corrupción. Entre 1998 y 2008 la CCCC tuvo cuatro diferentes integraciones, lo cual nos permite dividir su historia en cuatro fases o periodos.

La primera Comisión estuvo integrada por Miryam Garcés, Marcelo Merlo J., Ramiro Larrea S., Roberto Aspiazú E., Medardo Mora, Enrique Galarza A., Ec. Pedro Votruba S. (director

ejecutivo), Xavier Zavala E. y Simón Espinosa C.¹³¹ Esta Comisión llevó los casos del expresidente Abdalá Bucaram, relativos a los malos manejos que de hecho propiciaron la creación de la Comisión; los desvíos de fondos de los municipios y algunos conflictos por malos manejos en el Congreso.¹³² En total 700 denuncias, de las cuales se archivaron 652; 73 fueron al Poder Judicial, 56 al Ministerio Público, 420 fueron solicitudes hechas y 103 se enviaron a la Contraloría General.

La segunda Comisión trabajó de septiembre de 1998 y terminó el 23 de febrero de 2000. Estaba integrada por Cornelio Marchán Carrasco, Pedro Votruba Schweida (director ejecutivo), Nicolás Espinosa Maldonado (presidente), Patricio Johnson López, Luisa Molina de Fabre, Diego Araujo Sánchez, Jorge Vivanco Mendieta y Claudio Malo González C.¹³³ Enfrentó casos como el fraude del banco Filabanco, y malos manejos de las petroleras. Llevó 512 denuncias; 79 de ellas fueron enviadas a diversos miembros del Poder Judicial, como la Contraloría y el Ministerio Público; 38 no tuvieron consecuencia; 85 fueron directamente archivadas; 61 quedaron en espera de respuesta; 39 quedaron en calificación, evaluación e investigación; 28 en calificación y evaluación; 3 calificadas, evaluadas y con informes de investigación; 17 calificadas con informes de análisis y evaluación; 25 en análisis y evaluación y, finalmente, 137 en calificación.

La tercera Comisión funcionó del 23 de febrero de 2000 al 23 de febrero de 2004. Estuvo integrada por Manuel García-Jaén, comisionado; Reinaldo Valarezo García, comisionado; Alejandra Cantos Molina, vicepresidenta; Ramiro Larrea Santos, presidente; Ramiro Borja y Borja, comisionado; Pedro Votruba Schweida, director ejecutivo; Jorge Rodríguez Torres, comisionado; Hermuy Calle Verzozzi, comisionado. Llevó casos como la continuación del Filabanco, iniciado por la segunda Comisión del Banco Progreso entre otros. Conoció 601 denuncias, de las

¹³¹ Véase <http://www.unl.edu.ec/anticorrupcion/comision/comision.html>.

¹³² Véase <http://www.unl.edu.ec/anticorrupcion/comision/comision.html>.

¹³³ Véase http://www.unl.edu.ec/anticorrupcion/comision/comision_2.html.

cuales se admitieron 270, y se no se admitieron 331; de las no admitidas, 203 fueron desechadas por falta de competencia, 115 por idoneidad y 13 por falta de oportunidad de investigación. Del total de denuncias no admitidas se derivaron 95. La Comisión resolvió 99 casos, de los que 82 tuvieron una investigación completa y 17 de ellos parcial.¹³⁴

Si bien desde el momento de su creación hasta su reciente modificación con la instauración del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social la Comisión ha sido blanco de diversas críticas. A partir del nombramiento de lo que sería la cuarta Comisión, que no se lograra sino hasta el 12 de noviembre de 2004, siendo que su antecesora, la tercera Comisión, terminara funciones el 23 de febrero del mismo año; hasta la caída de su caso más importante, la imagen de la Comisión se fue deteriorando.

La cuarta Comisión inició su periodo el 11 de noviembre de 2004, y estuvo integrada por Hermuy Calle, comisionado; Ramiro Larrea Santos, presidente; Piedad Galvez C. de Varea, comisionada; Ramiro Borja y Borja, comisionado; Manuel García-Jaén, vicepresidente; Carlos Ortiz, comisionado. Entre los casos más importantes de que conoció estuvieron los malos manejos dentro del Congreso por parte de algunos diputados, el mal manejo de las visas por parte de los encargados del fútbol ecuatoriano y el supuesto peculado en los petróleos, entre otros. Desafortunadamente, no se tiene aún un informe de la cuarta Comisión, pero he de resaltar que esto se debe a las constantes críticas, principalmente por considerarlo exageradamente politizada, que culminaron con su fusión con el Consejo.

Si bien la Comisión fue capaz de llevar hasta 700 casos por Comisión, su nivel de eficiencia se vio nublado con el alto índice de denuncias que eran enviadas a archivo, sumado a esto su bajo nivel de actuación de oficio, a pesar de que su propia ley lo facultaba, y finalmente al no tener capacidad alguna de sanción muchos de los indicios entregados tanto al Ministerio Público

¹³⁴ Véase http://www.unl.edu.ec/anticorrupcion/comision/comision_3.html.

como a otros organismos no quedaron más que en eso, en simples indicios. Desde 2000 hasta 2008 recibieron 5,400 denuncias, de las cuales se emitieron 1,034 informes con indicios de responsabilidades civiles, administrativas y penales. En el área penal sólo terminaron en sentencia diez procesos, de 270 informes que la Comisión remitió al Ministerio Público, por encontrar en ellos indicios de infracción penal, y solamente en cinco, el sistema judicial dio razón a la investigación realizada por la Comisión, como señala Claudio Mena Villamar, periodista del diario Hoy, de Ecuador.¹³⁵

Como muestran los datos anteriores, la falta de poder de sanción de la Comisión termina por ser un obstáculo dentro de su funcionamiento, ya que si bien hace toda una investigación dentro del ámbito penal, también señala posibles delitos, como peculado y fraude, no tiene la capacidad de acción penal, y mucho menos de sanción, por lo que todo su trabajo se ve pendiente de la voluntad de los órganos jurisdiccionales, y además, con esto su eficiencia se ve una vez más disminuida o sublevada a la voluntad de otros.

Hemos de resaltar, por otro lado, que fue el único órgano de toda Latinoamérica en hacer crítica a la estadística de los países más corruptos emitida el pasado 2008, donde hiciera una severa afirmación “los resultados de ese estudio son producto de encuestas internacionales aplicadas a «sujetos que desconocen la realidad de los países analizados»”, además de asegurar que “el estudio se lo realiza a través de indicadores de percepción a personas que pasan a ser copartícipes de este fenómeno social, pues se someten o indirectamente lo promueven”.¹³⁶ Desafortunadamente, las afirmaciones no fueron secundadas por ningún otro órgano del gobierno en turno, quien sólo guardó silencio. Si bien la Comisión fue capaz de llevar casos de suma importancia contra las telefónicas en Ecuador, contra funcionarios del Estado y lograr

¹³⁵ Véase <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/contra-la-corrupcion-313842.html>.

¹³⁶ Para más referencias véase <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/ecuador-entre-los-mas-corruptos-307414.html>.

incluso la destitución de varios de ellos, también llevó casos como el del expresidente Abdala Bucaram y el fraude financiero más importante del Banco Filabanco, los cuales mantuvieron como estandarte del poder de la Comisión.

El caso del fraude financiero del Banco Filabanco¹³⁷ y todos sus implicados se convirtió en la base de investigación de la Comisión, ya que este caso fue iniciado desde la segunda Comisión gracias al trabajo de la primera, y ha llegado hasta fechas actuales; aunque actualmente parece que el caso está más factible a perderse y dejar libres a todos los implicados, lo cual termina por dar un gran golpe a la Comisión, acabando así su trabajo más importante.

Otro aspecto que vale la pena mencionar son los constantes ataques que recibía la Comisión por supuestos tratos con personajes de la política. Recientemente afirmaron los medios que la Comisión era una solapadora del actual presidente Correa; desde la segunda y tercera Comisión fueron constantes las referencias de problemas de corrupción dentro de la misma Comisión, y finalmente se llegó a la especulación de diversos casos, donde se señalaba la influencia de los partidos políticos y más del expresidente Abdalá Bucaram por quien surgiera la Comisión. Debido a esto, se comenzaron a dar diversas manifestaciones en los distintos órganos de gobierno sobre la necesidad de libertad de actuación y política que debieran tener los órganos de control dentro de Estado ecuatoriano,¹³⁸ por lo que a partir de agosto de 2007 comenzó la elaboración del borrador de lo que sería su nueva Constitución, que finalmente creara el Consejo y traspasara así en su artículo tercero transitorio a los miembros de la Comisión al Consejo.

Como ha sucedido en diversos países del mundo donde se realizan esfuerzos por llevar cabo una lucha frente a la corrupción, no basta con crear organismos en contra de la corrupción,

¹³⁷ Para más información véanse informes de la primera Comisión.

¹³⁸ Para más referencias consúltese <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/la-despolitizacion-de-organos-de-control-es-la-principal-propuesta-273751-273751.html>.

como es el caso de esta Comisión, sino que se tiene que buscar una limpieza general en aquellos órganos a los que más aqueja este mal. En este caso una fuerte traba y un punto de conflicto de la CCCC, es el que se da con los diversos organismos y servidores de la función judicial y el Ministerio Público (desaparecido en la nueva Constitución por la aparición de la fiscalía general del estado). De los casos en que se establecieron indicios de responsabilidades, y que se enviaron a las instituciones penales hasta 2006, apenas el 10% ha sido resuelto positivamente, lo que contribuye a la impunidad. Hasta 2006 se remitieron al Ministerio Público 890 informes de investigación.

El caso Mariana Yépez es el ejemplo de un caso emblemático, que muestra cómo otros órganos al interior del Estado ecuatoriano tratan de trabar o impedir la función que ejerció esta comisión de control cívico de la corrupción, mermando la capacidad de actuación y resultados de dicho órgano.

El caso inició el 27 de abril de 2000, cuando esta Comisión solicitó a la fiscal Mariana Yépez la formulación de una excitativa fiscal para que la Corte Suprema iniciara un proceso penal contra el expresidente ecuatoriano Jamil Mahuad y algunos secretarios de su gobierno, así como el doctor Jorge Egas, ex superintendente de bancos y los integrantes del frente económico, por su participación en el denominado “congelamiento monetario”.¹³⁹

Por ello, el 5 de mayo de 2000 la fiscal dio su negativa para ejercer la acción penal, por lo cual la CCCC pidió al Congreso nacional el inicio de un juicio político en contra de esta fiscal por favorecer la impunidad (artículos 21 y 24, Código Penal) y violentar la ley.

¹³⁹ En este caso, en marzo de 1999 el entonces presidente Mahuad, mediante un decreto ejecutivo 685, congeló depósitos y cuentas bancarias en todo Ecuador, estableciendo un supuesto estado de emergencia, perjudicando a miles de ahorradores que en algunos casos hasta la fecha no recuperan el dinero de sus depósitos. Todo esto extralimitando facultades legales y afectando directamente garantías constitucionales, ya que aunque dio por terminado el estado de emergencia, las medidas de congelamiento continuaron.

Posteriormente, esta misma fiscal retardaría al parecer de manera premeditada el ejercicio de la acción penal en contra de los señores Roberto y William Isaías, ya que el informe de la CCCC fue entregado a la fiscalía desde el 31 de marzo de 1999, para lo cual la fiscalía lo analizó por más de un año a pesar de la ya fuerte investigación llevada a cabo por la Comisión, y en octubre de 2000 la Comisión pidió al presidente de la Corte Suprema, doctor Galo Pico Mantilla, que iniciara el proceso penal en contra de la fiscal por el delito de prevaricato, al retardar el ejercicio de la acción penal y permitir la huida de los implicados en el caso Fila Banco.

El presidente conoció de la denuncia, pero se inhibió de tramitarla. No conforme con lo anterior, la fiscal, al ejercer la acción tardíamente, cambió el tipo penal que había establecido la Comisión, por uno de menor penalidad, y dejó todos estos crímenes en contra de Ecuador en delitos menores.

Para 2005, el Consejo Nacional de la Judicatura contrató un servicio de verificación del servicio de administración de justicia, para lo cual, al emitirse el informe, recibió 197 vídeos, donde se evidenciaban indicios de cohecho al interior de la administración de justicia, con lo que el Consejo hizo caso omiso a estos vídeos y dejó pasar la situación, por lo tanto la CCCC tomó cartas en el asunto y emitió un informe. Este informe evidenciaba prácticas de cohecho a través de cobros indebidos por la agilidad y eficiencia de los servicios al público, así como reconocimientos bastante generosos para juzgados de diversas materias.

Por otro lado, en el informe se establecieron indicios de adjudicación ilícita por parte del doctor Silvio Toscazo, jefe de la delegación distrital de Pichincha del Consejo Nacional de la Judicatura, ya que suscribió dos contratos con el mismo objeto (servicio de verificación), dejando sin efectos el primero, a pesar de lo avanzado de los trabajos de la primera compañía.

Este informe fue enviado al Ministerio Público para que ejerciera la acción penal en contra de 35 funcionarios judiciales identificados en la investigación, así como para que iniciara la

instrucción fiscal en contra del doctor Silvio Toscano. En cuanto a las sanciones, éstas llegaron a ser absurdas o demasiado tibias, ya que a los indiciados por cohecho se les sancionó con un mes de suspensión con derecho a sueldo, y en el caso de los implicados en la adjudicación ilícita, la Comisión de Recursos Humanos del Consejo Nacional de la Judicatura abrió un expediente por los indicios.

El empresario y exbanquero Fernando Aspiazu, a través de los medios de comunicación, realizó una acusación en contra de Ramón Yulee por un supuesto mal manejo o desvío de los recursos (3.1 millones de dólares) dados por el primero para la candidatura presidencial del doctor, Jamil Mahuad. Por tal hecho, la Comisión Anticorrupción solicitó a Aspiazu que mandara su denuncia a esa Comisión para su análisis y seguimiento, pero el empresario acogido al derecho al silencio no rindió declaración alguna a la Comisión.

Por lo anterior, el 22 de octubre de 1999 la Comisión envió al presidente Nacional de la Democracia Popular, doctor Ramiro Rivera, el detalle sobre las contribuciones para la campaña electoral. El secretario general del Tribunal Electoral señaló que por carecer de las normas necesarias no se pudo efectuar una auditoría que permitiera esclarecer el origen y fin de los recursos manejados por los partidos políticos, dado que no fueron reportados al tribunal, y se quedó en una parcial incertidumbre.

Un punto fuertemente cuestionado por la Comisión fue el hecho de que el donante de recursos fuera propietario de uno de los bancos más grandes del país, y que aparte había comprado una empresa que mantenía un litigio con el Estado, creando implícitamente la sensación de un compromiso cuando este político llegara al gobierno.

También fue duramente criticada la impunidad con que se conducen los diversos partidos políticos al manejar sus recursos y la aparente imposibilidad por parte del Tribunal Electoral, ya no digamos para sancionar, sino por lo menos para investigar. En cuanto a las evidencias a través de diversas fotocopias de cuentas

corrientes, se establece el traslado de este monto a una cuenta a nombre de Eduardo Mahud, así como otros dos cheques por 200,000 sucres, que se piensa tienen el mismo origen.

Ahora bien, desde el momento de su creación hasta su reciente modificación con la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Comisión ha sido blanco de diversas críticas. A partir del nombramiento de lo que sería la cuarta Comisión, que no se lograra sino hasta el 12 de noviembre de 2004 siendo que su antecesora, la tercera Comisión, terminara funciones el 23 de febrero del mismo año; hasta la inevitable caída de su caso más importante.

3. *Venezuela*

Tal y como fue el caso en Ecuador, la creación de un nuevo poder del Estado responsable para la rendición de cuentas surge en Venezuela a raíz de una fuerte crisis política, que minó de manera significativa la confianza ciudadana en las instituciones públicas. Fue necesaria una reforma institucional radical para convencer a la población de que había una verdadera voluntad política para modificar la situación.

La Constitución de Venezuela de 1999 va más allá de la Constitución de 2008 de Ecuador con respecto a la rearticulación de la división de poderes y la consolidación de un poder autónomo responsable de la rendición de cuentas del Estado. En Venezuela, el poder a cargo de la función de la rendición de cuentas se llama “Poder Ciudadano”, e incluye tres organismos: la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República (capítulo IV de la Constitución).¹⁴⁰ El ordenamiento venezolano va más allá del ecuatoriano en el sentido de que en lugar de una simple “instancia de coordinación” a la cabeza de este poder se establece formalmente un “Consejo

¹⁴⁰ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, <http://www.constitucion.ve/constitucion.pdf>.

Moral Republicano”¹⁴¹ como órgano único de dirección unificada del cuarto poder. En Venezuela, también se establece como un “quinto poder” a un “Poder Electoral” responsable de organizar las elecciones, plebiscitos y consultas populares.

El Consejo Moral Republicano está integrado por los titulares de los tres órganos, y cuenta con una variedad de funciones. Por ejemplo, participa en el proceso de selección de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, así como de los titulares del mismo Poder Ciudadano, califica las “faltas graves” en que podrían haber incurrido los ministros del Tribunal Superior y podrían justificar su destitución, y cuenta con la facultad para sancionar directamente a funcionarios públicos por medio de una amonestación o censura pública. La Ley Orgánica del Poder Ciudadano determina en su artículo 10 las siguientes competencias del Consejo Moral:

1. Prevenir, investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa.
2. Velar por la buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público.
3. Velar por el cumplimiento de los principios constitucionales del debido proceso y de la legalidad, en toda la actividad administrativa del Estado.
4. Promover la educación como proceso creador de la ciudadanía, así como las actividades pedagógicas dirigidas al conocimiento y estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, al amor a la patria, a las virtudes cívicas y democráticas, a los valores trascendentales de la República, y a la observancia y respeto de los derechos humanos.
5. Promover la solidaridad, la libertad, la democracia, la responsabilidad social y el trabajo.
6. Presentar ante la Asamblea Nacional los Proyectos de leyes relativos a los órganos que lo integran.
7. Participar y hacer uso del derecho de palabra ante la Asamblea Nacional en la discusión de las leyes que le sean afines o que sean de su competencia.

¹⁴¹ Inspirado en la propuesta original de Simón Bolívar de 1819 de establecer un “Poder Moral”, *infra*.

8. Efectuar la segunda preselección de los candidatos o candidatas a magistrados o magistradas del Tribunal Supremo de Justicia, la cual será presentada a la Asamblea Nacional.

9. Postular ante la Asamblea Nacional a un miembro principal del Consejo Nacional Electoral y a sus dos suplentes.

10. Calificar las faltas graves que hubieren cometido los magistrados o las magistradas del Tribunal Supremo de Justicia.

11. Intentar por órgano del Ministerio Público las acciones a que haya lugar, para hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios públicos o funcionarias públicas que hayan sido objeto, en ejecución del control parlamentario, de declaración de responsabilidad política por la Asamblea Nacional.

12. Solicitar de los funcionarios públicos o funcionarias públicas la colaboración que requiera para el desempeño de sus funciones, los cuales estarán obligados a prestarla con carácter preferente y urgente, y a suministrar los documentos e informaciones que le sean requeridos, incluidos aquellos que hayan sido clasificados como confidenciales o secretos de acuerdo con la ley.

13. Formular a las autoridades y funcionarios o funcionarias de la Administración Pública las advertencias sobre las faltas en el cumplimiento de sus obligaciones.

14. Imponer a las autoridades y funcionarios o funcionarias de la Administración Pública las sanciones establecidas en la presente Ley.

15. Remitir a los órganos competentes del Estado las denuncias, solicitudes y actuaciones cuyo conocimiento les corresponda, sin perjuicio de la actuación que pudiera tener el Consejo Moral Republicano.

16. Convocar un Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano, de acuerdo con lo previsto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en el Capítulo II del Título II de esta Ley.

17. Elegir a su Presidente o Presidenta dentro de los diez (10) días siguientes a la instalación del Consejo. Para los siguientes períodos, dicha elección se realizará al finalizar cada año de gestión.

18. Designar al Secretario Ejecutivo o Secretaria Ejecutiva, demás funcionarios o funcionarias y empleados o empleadas de la Secretaría del Consejo Moral Republicano, así como a los asesores

res y asesoras ad honores que requiera para el mejor desempeño de sus funciones.

19. Dictar las decisiones con ocasión de los procedimientos sancionatorios previstos en esta Ley.

20. Dictar el ordenamiento jurídico interno del Consejo Moral Republicano que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones.

21. Aprobar los planes y programas de prevención y promoción educativa elaborados por la Secretaría Permanente del Consejo Moral Republicano.

22. Las demás que le sean atribuidas por las leyes.

El artículo 16 delinea las atribuciones y deberes del presidente del Consejo Moral Republicano, que incluyen, entre otras, la de ejercer la representación oficial del Consejo Moral Republicano y del Poder Ciudadano; coordinar, convocar y presidir las reuniones del Consejo Moral Republicano; presentar a la asamblea nacional un informe anual del Consejo Moral Republicano y todos los demás que les sean solicitados por ese órgano legislativo; efectuar intercambios con instituciones públicas y privadas, educativas y de investigación, nacionales, internacionales o extranjeras, para la mejor divulgación y promoción de los valores, y principios y de derecho previstos en la Constitución y en las leyes, así como el amor a la patria, las virtudes cívicas y democráticas y los valores trascendentes de la República.

Para la selección de los titulares de las instituciones integrantes del Poder Ciudadano, el mismo Consejo Moral Republicano establece Comités de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano integrados por “representantes de diversos sectores de la sociedad”. A partir de las recomendaciones de estos comités *ad hoc*, el Consejo posteriormente somete una terna para cada puesto vacante a la Asamblea Nacional para que los legisladores escojan uno con una votación de dos terceras partes. Si la Asamblea Nacional no logra seleccionar ninguno de los integrantes, la terna entonces se somete a votación popular.¹⁴²

¹⁴² *Ibidem*, artículos 23-27.

Una cosa que llama la atención es que a diferencia del caso de Ecuador, en Venezuela el Ministerio Público forma parte del Poder Ciudadano. En Ecuador, el “Fiscal General del Estado” también cuenta con autonomía técnica y de gestión, pero forma parte del Poder Judicial. La inclusión del Ministerio Público en Venezuela en principio implica mayor presencia legal y capacidad coercitiva del Poder Ciudadano de Venezuela que la Función de Transparencia y Control Social de Ecuador.

La Ley Orgánica del Ministerio Público de Venezuela, en su artículo 4, señala que “el Ministerio Público es independiente de todos los Poderes Públicos, y goza de autonomía funcional, organizativa, presupuestaria, financiera y administrativa. En consecuencia, no podrá ser impedido ni coartado en el ejercicio de sus atribuciones por ninguna autoridad”. El artículo 5 también prevé que “el Ministerio Público sin menoscabo de su autonomía e independencia, colaborará en el ejercicio de la facultad de investigación que corresponde a los Cuerpos Legislativos Nacionales o sus Comisiones, en relación con los derechos y garantías constitucionales”. Esa labor de colaboración entre los poderes públicos está prevista en el artículo 118 de la Constitución de la República.

La Constitución de Venezuela constituye otro ejemplo de la creación de una rama independiente y especializada del Estado para garantizar la rendición de cuentas gubernamental. En lugar de esperar que la acción de las elecciones populares y los pesos y contrapesos entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial resulten en la rendición de cuentas de los gobernantes, tanto Venezuela como Ecuador decidieron establecer un nuevo poder del Estado, que podría intervenir de manera directa y permanente en la materia desde un punto de vista social.

Este modelo emergente de diseño institucional para la rendición de cuentas atiende a varios problemas estructurales que aquejan a las democracias latinoamericanas. Al integrar un poder permanente con financiamiento propio y dedicación exclusiva al tema de la rendición de cuentas, se garantiza un acceso y

utilización más plena de la información sobre las actividades de los funcionarios públicos. Al asegurar una activa participación ciudadana tanto en el proceso de selección de los titulares como en la acción misma de los organismos, se atiende el problema de la burocratización de los procesos de fiscalización. Finalmente, al crear un espacio autónomo para la realización de estas tareas se busca blindar las tareas de vigilancia estatal del juego de la política y la “partidocracia”.

El actual “Poder Moral Republicano” encuentra su inspiración histórica en los planteamientos constitucionales de Simón Bolívar a principios del siglo XIX. Cien años antes de que Sun Yat-Sen propuso el establecimiento de una Constitución de cinco poderes, el libertador y padre de las primeras repúblicas de Sudamérica, Simón Bolívar, ya había propuesto un rediseño constitucional similar. El 15 de febrero de 1819, Bolívar presentó al Congreso de Angostura su propuesta de una nueva Constitución para la Gran Colombia,¹⁴³ que incluía un cuarto poder, llamado “El Poder Moral”.

En su discurso ante el Congreso, el libertador pronunció su reconocida frase sobre la “moral” y las “luces”: “moral y luces son los polos de una República, moral y luces son nuestras primeras necesidades”. Las “luces” referían al papel central que tendrían que jugar la cultura y la educación para que el pueblo venezolano pudiera liberarse de los resagos del yugo colonial y construir su independencia y fortaleza como nueva nación. La “moral” se refería a la importancia de guardar la moral pública para evitar la corrupción y la traición del mandato popular.

Para este último fin, Bolívar propuso la creación de un “Poder Moral” que se encargaría de asegurar lo que hoy llamamos la “rendición de cuentas” de las autoridades públicas. Este poder tendría el mandato, entre otros, de “proclamar con aplausos... los nombres de los Ciudadanos Virtuosos y las obras Maestras de Moral y Educación. Pregonar con oprobio e ignominia los de

¹⁴³ En ese momento “Venezuela” incluía también lo que ahora es Colombia, Bolivia, Perú y Panamá.

los viciosos y las obras de corrupción y de indecencia; y designar a la Veneración Pública los Institutores e Institutrices que hayan hecho mayores adelantamientos en sus colegios”.¹⁴⁴ En su discurso de presentación del proyecto de nueva Constitución, Bolívar explicó los orígenes y el sentido de la propuesta:

Tomemos de Atenas su areópago, y los guardianes de las costumbres y de las leyes; tomemos de Roma sus censores y sus tribunales domésticos; y haciendo una santa alianza de estas instituciones morales, renovemos en el mundo la idea de un pueblo que no se contenta con ser libre y fuerte, sino que quiere ser virtuoso. Tomemos de Esparta sus austeros establecimientos, y formando de estos tres manantiales una fuente de virtud, demos a nuestra República una cuarta potestad cuyo dominio sea la infancia y el corazón de los hombres, el espíritu público, las buenas costumbres y la moral republicana. Constituyamos este areópago para que vele sobre la educación de los niños, sobre la instrucción nacional; para que purifique lo que se haya corrompido en la República; que acuse la ingratitud, el egoísmo, la frialdad del amor a la patria, el ocio, la negligencia de los ciudadanos; que juzgue de los principios de corrupción, de los ejemplos perniciosos.¹⁴⁵

El mandato para este Poder Moral evidentemente se estrecha mucho más allá de únicamente las instituciones públicas, al incluir también, por ejemplo, “la infancia y el corazón de los hombres” y “la negligencia de los ciudadanos”. Sin embargo, lo que nos interesa no es el elemento sobre la regulación de la vida privada de los ciudadanos, responsabilidad principal de la “Cámara de Educación” del Poder Moral, sino el aspecto de defensa estricta de la moral pública y la rendición de cuentas del gobierno, que le corresponde a la “Cámara de Moral”.

¹⁴⁴ Sección primera, artículo 7o., anexo sobre El Poder Moral, en *El libertador y la Constitución de Angostura de 1819*, transcripción, notas y advertencia editorial de Pedro Grases, Caracas, Publicaciones del Congreso de la República, 1969, pp. 197-207.

¹⁴⁵ Discurso al Congreso de la Angostura (de 15 de febrero de 1819).

Bolívar, como todos, era un hombre de sus tiempos. La confusión entre lo “público” y lo “privado” evidente en su pensamiento refleja la falta de desarrollo de esta distinción y de la teoría política del liberalismo. En consecuencia, su propuesta tiene fuertes características “preliberales”, y hasta aspectos totalitarios y paternalistas, al proponer que el Estado se involucre y regule de manera activa hasta los “corazones” de los ciudadanos.¹⁴⁶ Este tipo de enfoque ha sido abusado por múltiples dictadores en la historia para justificar actos de “limpieza moral” y hasta de “limpieza étnica”.¹⁴⁷

Sin embargo, hoy nos encontramos en el extremo opuesto de estas lógicas, ya que el desarrollo del “liberalismo” a su forma actual de “neoliberalismo” ha llevado a un desentendimiento total de los temas de la “ética” y la “moral” tanto en la esfera pública como en la privada. Hoy, no solamente se le permite una libertad saludable al individuo para desarrollarse sin una intervención exagerada del Estado, sino que también las responsabilidades gubernamentales se entregan a manos privadas. Asimismo, los funcionarios públicos normalmente trabajan sin responsabilidad ética, y los sistemas de control se encuentran débiles y políticamente subordinados.¹⁴⁸

Si bien un retorno a una visión “totalitaria” de la moral no sería recomendable, existen muchos elementos que haríamos

¹⁴⁶ Por ejemplo, el artículo 1o., de la sección segunda del anexo sobre el Poder Moral indica que “la Cámara de Moral dirige la opinión de toda la República, castiga los vicios con el oprobio y la infamia y premia las virtudes públicas con los honores y la gloria. La imprenta es el órgano de sus decisiones.” El artículo 9o., señala que “la ingratitud, el desacato a los padres, a los maridos, a los ancianos, a los institutos, a los magistrados, y a los ciudadanos reconocidos y declarados virtuosos, la falta de palabra en cualquier materia, la insensibilidad en las desgracias públicas, o de los amigos y parientes inmediatos, se recomiendan especialmente a la vigilancia de la Cámara que podrá castigarlos hasta por un solo acto”.

¹⁴⁷ Ackerman, John M., “Totalitarismo a la mexicana”, *La Jornada*, 14 de junio de 2010.

¹⁴⁸ Ackerman, John M., *Estructura institucional para la rendición de cuentas: lecciones internacionales y reformas futuras*, México, Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados, 2006.

bien en rescatar del firme compromiso de un líder como Bolívar con la ética y el control sobre los actos gubernamentales. En el “Anexo” que Bolívar propuso a la Constitución que delinea las funciones y las competencias del Poder Moral se incluyen algunos artículos particularmente rescatables. Por ejemplo, el artículo 4o. de la segunda sección señala que “el Gobierno mismo le está sujeto [a la Cámara de Moral] y ella pondrá sobre él una marca de infamia, y lo declarará indigno de la República, si quebranta los tratados o los tergiversa, si viola alguna capitulación o falta a algún empeño o promesa”.

La Cámara Moral tendría la responsabilidad de “delatar” y poner “una marca de infamia” al gobernante que viole la ley (“los tratados” o “alguna capitulación”) o, en su caso, no cumpliera satisfactoriamente con sus responsabilidades administrativas (“falta a algún empeño”) o violentara las promesas que hubiera ofrecido durante su campaña política. Aquí tenemos ante nosotros un claro compromiso con un estricto sistema de rendición de cuentas gubernamental. En otros artículos del “Anexo”, los controles sobre la administración pública son aún más explícitos. Por ejemplo, el artículo octavo de la segunda sección señala que “la gratitud pública, la deuda nacional, los tratados, las capitulaciones, la fe del comercio, no sólo en sus relaciones, sino en cuanto a la calidad y legitimidad de las mercancías son objetos especiales sobre los que la Cámara debe ejercer la más activa y escrupulosa vigilancia. En estos ramos cualquiera falta u omisión debe castigarse con un rigor inexorable”. Así que para los asuntos económicos y de comercio existe una exigencia particularmente fuerte tanto para los servidores públicos como para el sector privado.

La propuesta de Bolívar también incluye un mandato específico para la elaboración de una base de datos nacional sobre servidores públicos y ciudadanos deshonestos para evitar su contratación por el gobierno:

Sección Segunda, Art. 11. Cada año publicará la Cámara tablas estadísticas de las virtudes y de los vicios, para lo cual todos los

tribunales superiores e inferiores le presentarán cuentas exactas y prolijas de todos los pleitos y causas criminales. También publicará cada año listas comparativas de los hombres que se distinguen en el ejercicio de las virtudes públicas o en la práctica de los vicios públicos.

Sección Segunda, Art. 12. El pueblo, los colegios electorales, las municipalidades, los gobiernos de provincia, el Presidente de la República y el Congreso, consultarán estas listas para hacer sus elecciones y nombramientos, y para decretar los honores y recompensas. El ciudadano cuyo nombre se halla inscrito en la lista de los viciosos, no podrá ser empleado en ningún ramo del servicio público, ni de ningún modo; y no podrá obtener ninguna recompensa nacional, ningún honor especial, y ni aun una decoración, aquel cuyo nombre no se halle inserto en las listas de los virtuosos, aunque sí podrá ser empleado por el gobierno.

Un registro nacional de servidores públicos sancionados sería sumamente útil hoy en un país como México, en que se ha vuelto práctica común que una persona sancionada en una jurisdicción se cambie de entidad federativa o de nivel de gobierno para nuevamente trabajar en el “servicio público”. Funcionaría como un importante bastión en contra de la impunidad rampante que tanto daño le hace al servicio público en México y a toda América Latina. Como dice Bolívar, “...los principios morales y las acciones de los ciudadanos, serán los libros de la virtud y del vicio. Libros que consultará el pueblo para sus elecciones, los magistrados para sus resoluciones, y los jueces para sus juicios”. Un sistema que reconociera a los que tuvieran un buen desempeño, que mostraran sobresalientes “virtudes públicas”, también podría servir de incentivo para mejorar la gestión gubernamental. Es importante señalar que la Cámara Moral propuesta por Bolívar no tendría ninguna facultad de sanción directa en materia administrativa o penal. Al contrario, sus sanciones serían únicamente públicas y “morales”. Sin embargo, tendría un amplio margen de acción, ya que la censura moral no sería únicamente para aquellas acciones que “chocan” directamente contra las

buenas costumbres, sino también las que “las burla; no solamente lo que las ataca, sino lo que las debilita; no solamente lo que viola la Constitución, sino lo que viola el respeto público”. Aquí tenemos una formulación incipiente del concepto de “ilícitos atípicos” o “fraude a la ley”, que hoy se encuentra desarrollada con más sofisticación.¹⁴⁹

4. *Bolivia, Argentina, Colombia, Chile y Brasil*

Si bien Ecuador y Venezuela son los casos que presentan mayor desarrollo con respecto al rediseño institucional para la rendición de cuentas en la región latinoamericana, no son de ninguna manera los únicos. En años recientes Bolivia, Argentina, Colombia, Chile y Brasil, entre otros países, también han experimentado avances importantes en la materia.

En Bolivia, por ejemplo, la nueva Constitución Política del Estado aprobada en octubre de 2008 incluye un apartado específico para las “funciones de control, de defensa de la sociedad y de defensa del Estado” (título V de la Constitución de Bolivia).¹⁵⁰ Este apartado incluye secciones sobre la Contraloría General del Estado, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público, la Procuraduría General del Estado, los servidores públicos, y “la participación y control social”.

Si bien estos elementos están agrupados en una sola parte de la Constitución, no constituyen un cuarto poder equivalente al Poder Ciudadano en Venezuela o la Función de Transparencia y Control Social de Ecuador. No existe ningún mecanismo de coordinación o liderazgo centralizado entre los varios elementos de este apartado de la Constitución de Bolivia. Asimismo, en este apartado se mezclan *organismos*, como la Defensoría del Pueblo,

¹⁴⁹ Atienza, Manuel y Ruiz Manero, Juan, *Ilícitos atípicos*, Barcelona, Trotta, 2000.

¹⁵⁰ Constitución Política de Bolivia, disponible en: <http://www.presidencia.gob.bo/download/constitucion.pdf>.

con *procesos*, como el servicio civil de carrera, y mecanismos de consulta y decisión ciudadana. Finalmente, no todos los organismos cuentan con autonomía plena. Por ejemplo, el procurador general del Estado de Bolivia es nombrado directamente por el presidente de la República.

La Constitución de Colombia¹⁵¹ constituye un ejemplo de otra manera de incluir a los organismos autónomos explícitamente dentro de la división de poderes. El artículo 113 de la carta magna de aquel país dice a la letra que “son ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”. Aquí se busca encontrar un camino intermedio entre la creación de un poder nuevo, como en los casos de Ecuador y Venezuela, y la limitación dogmática de la división de poderes a únicamente tres ramas, como es el caso, por lo menos a primera vista, para el texto constitucional mexicano.

El título X de la Constitución de Colombia aborda el tema de los “Organismos de control”, incluyendo la Contraloría General de la República, el Ministerio Público y el Defensor del Pueblo. La Contraloría está constituida como “una entidad de carácter técnica con autonomía administrativa y presupuestal” (artículo 267), y es el organismo responsable del control fiscal y de la evaluación al desempeño de todo el gasto público. El Ministerio Público es el organismo responsable de investigar y llevar la acción penal en contra de servidores públicos. La Constitución no le dota de “autonomía” explícita al Ministerio Público. Sin embargo, su independencia es implícita por los requisitos y la forma de nombramiento del procurador general, la máxima autoridad de la institución (artículos 275 y 276). El Defensor del

¹⁵¹ Constitución Política de Colombia, <http://web.presidencia.gov.co/constitucion/index.pdf>.

Pueblo es el equivalente al *Ombudsman*, y forma parte del Ministerio Público, aunque su titular es nombrado directamente por el Poder Legislativo (artículo 281). El otro organismo que cuenta con autonomía constitucional en Colombia es la Fiscalía General de la Nación. Este organismo es responsable de la investigación y acción penal en contra de los delitos cometidos por los ciudadanos. Forma parte del Poder Judicial pero cuenta con “autonomía administrativa y presupuestal” (artículo 249).

Otros países que cuentan con organismos constitucionales autónomos con fuerza relevante son Chile, Argentina y Brasil. En Chile, la Contraloría General de la República y el Ministerio Público (este último con competencia plena sobre delitos cometidos tanto por servidores públicos como por ciudadanos) son organismos plenamente autónomos por mandato constitucional. La Constitución también crea un Consejo Nacional de Televisión responsable de regular esta rama de las telecomunicaciones. En Argentina, el Defensor del Pueblo y el Ministerio Público (con competencia plena) cuentan con autonomía plena. La Auditoría General de la Nación es un órgano de “asistencia técnica al Congreso”, pero cuenta con “autonomía funcional”.

En Brasil, el Ministerio Público cuenta con “independencia funcional y administrativa” (artículo 127).¹⁵² Esta institución es particularmente relevante, ya que tiene una amplia diversidad de funciones de defensa social, incluyendo la facultad de defender intereses difusos y colectivos por medio de la “acción civil pública”, promover acciones de inconstitucionalidad, y “ejercer el control externo sobre los policías” (artículo 129). También está facultado para elaborar su propio presupuesto para su aprobación por el Poder Legislativo (artículo 127). Su titular es nombrado por el presidente de la República, pero únicamente entre los abogados con mayor experiencia dentro del mismo Ministerio Público.

¹⁵² Constitución de la República Federativa del Brasil: <http://www.constitucion.org/cons/brazil.htm>.

III. REFLEXIONES FINALES

Siempre existe un amplio trecho entre el diseño legal y el desempeño práctico de las instituciones públicas. Si los investigadores queremos ser útiles para el desarrollo democrático en la región, deberíamos ayudar a entender exactamente bajo qué circunstancias y a partir de qué factores específicos se logra consolidar, o en su caso desarticular la fuerza de un organismo autónomo de control estatal.

La situación actual en el mundo en materia de rendición de cuentas es sumamente contradictoria. Las nuevas democracias simultáneamente son ejemplos de niveles insultantes de abuso de autoridad y de reformas institucionales que de manera decidida buscan redefinir las coordenadas del Estado democrático moderno en la materia. La gran pregunta, entonces, es cuál de las dos tendencias se impondría en el largo plazo. La batalla entre las prácticas históricas de corrupción e ilegalidad y las nuevas instituciones será larga, y de ninguna manera lineal u homogénea. Un reto clave para los estudiosos de la materia sería el desarrollo de investigaciones empíricas detalladas del funcionamiento práctico de estas instituciones para entender mejor sus procesos de desarrollo institucional y de impacto social.