



*Asesorías y Tutorías para la Investigación Científica en la Educación Puig-Salabarría S.C.  
José María Pino Suárez 400-2 esq a Lerdo de Tejada. Toluca, Estado de México. 7223898475*

RFC: ATI120618V12

**Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores.**

<http://www.dilemascontemporaneoseduccionpoliticayvalores.com/>

**Año: X Número:1 Artículo no.:67 Período: 1ro de septiembre al 31 de diciembre del 2022.**

**TÍTULO:** La administración pública en Ecuador. El conflicto de intereses desde su perspectiva actual.

**AUTORES:**

1. Máster. Juan Carlos Nevárez Moncayo.
2. Abg. Liliana Estefanía Cuesta Tandazo.
3. Dra. Aurelia María Cleonares Borbor.
4. Dra. Silvia Marisol Gavilánez Villamarín.

**RESUMEN:** La metodología de la investigación utilizada en este estudio es descriptiva con un diseño metodológico cualitativo que permite la aplicación de técnicas y recursos para recolectar datos de la realidad anterior y actual de la problemática en torno al conflicto de intereses en la administración pública. El objetivo de la investigación es analizar al conflicto de intereses como una institución jurídica necesaria de incorporarla al sistema jurídico ecuatoriano en el marco de una ley específica que regule la actuación de los funcionarios y servidores de la administración pública. Finalmente, se concluye, que los resultados de la investigación muestran la necesidad de implementar un marco normativo específico y codificado que recoja una serie de normas dispersas en el sistema jurídico nacional.

**PALABRAS CLAVES:** sistema jurídico, metodología de la investigación, administración pública.

**TITLE:** Public administration in Ecuador. The conflict of interest from its current perspective.

**AUTHORS:**

1. Master. Juan Carlos Nevárez Moncayo.
2. Atty. Liliana Estefanía Cuesta Tandazo.
3. PhD. Aurelia María Cleonares Borbor.
4. PhD. Silvia Marisol Gavilánez Villamarín.

**ABSTRACT:** The research methodology used in this study is descriptive with a qualitative methodological design that allows the application of techniques and resources to collect data on the previous and current reality of the problem around the conflict of interest in public administration. The objective of this research is to analyze the conflict of interest as a legal institution necessary to incorporate it into the Ecuadorian legal system within the framework of a specific law that regulates the actions of public administration officials and servers. Finally, it can be concluded that the results of the investigation show the need to implement a specific and codified regulatory framework that includes a series of scattered norms in the national legal system.

**KEY WORDS:** legal system, research methodology, public administration.

**INTRODUCCIÓN.**

En investigaciones recientes acerca del conflicto de intereses en la administración pública en el Ecuador, se ha evidenciado en este instituto la necesidad de ser legislado en el ordenamiento jurídico procesal ecuatoriano; toda vez que el conocimiento de las causas y las decisiones de los servidores públicos investidos de autoridad y los juzgadores deben estar libres de compromisos o intereses que desnaturalicen la objetividad de su accionar, y sobre todo, enmarcados en la probidad pública y la ética, con miras a evitar los riesgos que demandan los valores públicos y privados que garanticen la seguridad jurídica de los ciudadanos (Jacho & Ronquillo, 2019).

De este modo, es más que elemental abordar este tema desde la parte conceptual del conflicto de intereses que se crean alrededor de la potestad pública que ejerce un determinado servidor público, y en particular, un administrador u operador de justicia, en el marco de sus competencias [instituidas en la ley], y de acuerdo con la jurisdicción; no obstante esta conceptualización, el trabajo de investigación prevé explicar la problemática sobre casos concretos relacionados al tema.

Para iniciar el desarrollo de la propuesta de investigación, se precisa conceptualizar y definir qué es un Conflicto, y sobre esa definición, encontrar su relación o consecuencia con el significado de lo que es el interés, desde la dimensión de la necesidad del ser humano; es decir, desde un enfoque psicológico y sociológico, habida cuenta que los intereses individuales o individualistas y grupales o gremiales crean las condiciones para generar un determinado conflicto.

Calvo (2014) sostiene que para definir acertadamente lo que es un Conflicto, se deben puntualizar algunas condiciones: En un conflicto se relacionan dos o más personas que actúan en función de sus intereses. En cada uno de estos sujetos, existe una relación de interdependencia frente a los otros u otras personas, en tanto, persiguen ejecutar sus objetivos, que resultan parcial o totalmente no compatibles con sus aspiraciones.

Para la Real Academia de la Lengua Española (R.A.E.), la definición de Conflicto se relaciona con la coexistencia de tendencias contradictorias en el individuo capaces de generar angustia y trastornos, y la relación recíprocamente destructiva entre individuos o grupos a causa de una colisión de intereses o valores.

Existen varios aportes de otros autores en la definición de Conflicto, para Barón (2006), es “Presencia de antagonismo y rivalidad entre personas interdependientes, producto de un sistema de creencias opuestas, que dificultan algún fin”; sin embargo, en base a la necesidad de establecer resultados concretos en la presente investigación, no es saludable separar el concepto y definición

de Conflicto de interés o intereses, dado que la problemática se centra en el análisis de esta figura que gramaticalmente responde a un término compuesto por más de una palabra.

Con un enfoque más sociológico, para Pruitt y Kim, “el conflicto parte de la significancia de diferenciar la percepción del interés, o creer que los actores en sus pretensiones normales alcanzan de manera simultánea a lograr sus intereses” (Rodorta, 2004). De esta manera, el conflicto adopta una manifestación general en la interacción, pensada distante de la persona. El autor lo que trata de explicar es que el conflicto se genera o se crea a partir del interés que tenga el individuo en un caso concreto.

La doctrina clasifica desde la práctica al conflicto de interés como potencial, en tanto, la persona interesada en beneficiarse puede ejercer influencia sobre un servidor público en la decisión de éste, por el rango que ocupe, que se asocia mucho al denominado “tráfico de influencias”, instituto jurídico de la legislación penal ecuatoriana. Este conflicto de interés se torna real, cuando tanto el servidor público como la persona particular tienen el mismo interés en el caso, lo que conlleva a que la decisión no tenga la objetividad requerida.

Para efecto de nuestro estudio, y dada las circunstancias que en muchas ocasiones no permite sacar a luz pública, por no existir elementos de convicción o pruebas contundentes, la realidad de los hechos o la potencialidad de un posible conflicto de intereses en las decisiones o resoluciones de autoridad competente, algunos estudiosos acerca del tema optan por denominar a este tipo de conflictos de interés como Aparente, que no es otra cosa también, que la acusación que se imprime sobre el servidor público sobre la existencia de un conflicto de interés en la decisión que va a tomar o tomó en un caso concreto, sin tener relación alguna sobre ello.

Ya se ha explicado desde el concepto, que el conflicto de interés se presenta en circunstancias en que los intereses particulares ejercen influencia sobre la actuación de determinado servidor público o dependiente de una empresa privada con potestad decisoria, que deba resolver un caso en concreto,

de acuerdo con sus competencias. Solo para efectos de ejemplificar, sería el caso de un servidor público municipal, que en su cargo de Comisario de Construcciones, deba emitir un informe acerca de la inspección realizada al inmueble de un familiar.

A partir de este ejercicio, el objetivo de la presente investigación es analizar al conflicto de intereses como una institución jurídica necesaria de incorporarla al sistema jurídico ecuatoriano en el marco de una ley específica que regule la actuación de los funcionarios y servidores de la administración pública, cuando de su decisión dependa la no vulneración de valores institucionales y jurídicos que garanticen a su vez la seguridad jurídica y el principio del debido proceso, y en tanto, transversalmente los principios de igualdad y oportunidad.

La metodología de la investigación utilizada en este estudio es la descriptiva con un diseño metodológico cualitativo que permite la aplicación de técnicas y recursos para recolectar datos de la realidad anterior y actual de la problemática en torno al conflicto de intereses en la administración pública y las afectaciones que sufre el Estado y su institucionalidad democrática ante la falta de una ley que regule las actuaciones de los servidores públicos desde el ámbito de sus competencias frente a las resoluciones que dependan de éstas [competencias], o del cargo que ostenten, y con ello, propender a alcanzar los objetivos planteados.

De acuerdo con la legislación comparada, el artículo 58 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas del Estado mexicano señala, que las actuaciones en las administraciones públicas con evidente conflicto de interés se constituyen en una falta administrativa grave, en tanto interviene el servidor público por razones de su empleo, cargo o comisión en cualquier forma, en la atención, trámite o resolución de causas en los que tenga Conflicto de Interés o se encuentre impedido legalmente. Además, en el marco de las Convenciones Internacionales, en México se ha impulsado una Guía para identificar y prevenir conductas que puedan constituir Conflicto de Interés de los Servidores Públicos (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 2009).

Evidentemente, en la legislación comparada mexicana, respecto de la actuación de los servidores públicos, la ley contempla que los conflictos de intereses se configuran bajo el presupuesto que afecta al desempeño imparcial y objetivo en la administración pública, toda vez que entran en juego intereses de carácter personal, familiar, laboral o económico. La implementación de la Guía es un instrumento que fortalece el cumplimiento de la Ley de Responsabilidades Administrativas para prevenir conflictos de interés (Secretaría de la Función Pública, 2017).

Chile ha instituido en su ordenamiento jurídico la Ley sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses. Esta normativa legal regula el ejercicio de la función pública desde el principio de probidad. Su objetivo es prevenir los conflictos de interés, a partir de establecer estructuralmente una declaratoria de intereses asociados al desempeño del servidor público desde la posición del nivel jerárquico hasta los mandos medios (Gobierno de Chile, 2015).

En Perú, a través del Sistema de Declaraciones Juradas para la Gestión de Conflictos de Intereses, la información pública es ingresada de manera rápida y confiable, orientando a la ciudadanía a través de material audiovisual, aplicando una sistematización ordenada de la información (Contraloría General de la República, 2021).

Arellano & Lepore (2007) señalan, que “La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) define al conflicto de interés como “un conflicto entre las obligaciones públicas y los intereses privados de un servidor público, cuando estos intereses pueden tener la capacidad para influir impropriamente en el desempeño de sus actividades como servidor público”.

Sin lugar a duda, la corrupción es un fenómeno que aqueja a la humanidad entera, desde las esferas de la administración del Estado particularmente; en América Latina se ha generalizado este mal que trae consigo pobreza y delincuencia. En ese orden de cosas, las Naciones Unidas realizan esfuerzos encaminados a mitigar este flagelo social, y con ello, en 1996 se creó la Convención Interamericana contra la Corrupción (CNUCC), cuya finalidad es la de establecer precisamente mecanismos para

colaborar con los Estados a contrarrestar la corrupción, por medio de la implementación de sistemas de integridad, en los que precisamente se configuran los esquemas reguladores de conflictos de interés al interior de las decisiones administrativas en las entidades estatales (Naciones Unidas, 2005).

En el marco de la adopción de un Código Internacional de Conducta para los Titulares de Cargos Públicos, el artículo 7.4 de la Convención dispone que los Estados Parte adoptarán sistemas o mecanismos encaminados a la promoción y fortalecimiento de la institucionalidad estatal, transparentando el accionar público y previniendo de cualquier forma la existencia de conflictos de interés en dichas potestades; en otro articulado, el instrumento en mención exhorta a los Estados a que exijan a los servidores públicos a realizar declaraciones juradas sobre sus inversiones privadas, ajenas a su cargo, y del mismo modo, que se restrinjan las actividades profesionales de ex servidores públicos o contratos con el sector privado, dentro de un tiempo razonable, desde que dejaron su cargo en la administración pública (Naciones Unidas, 2017).

En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, no existe una ley que trate específicamente del Conflicto de Intereses en la administración pública, aun cuando se han realizado varios esfuerzos por incorporar en algunos cuerpos legales esta institución con enfoque desde la responsabilidad administrativa y ética pública, con resultados muy escasos, y que hayan generado grande expectativa en el debate y en la legislación nacional.

La Constitución de la República (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, 2008), en el artículo 232 señala, que “No podrán ser funcionarias ni funcionarios ni miembros de organismos directivos de entidades que ejerzan la potestad estatal de control y regulación, quienes tengan intereses en las áreas que vayan a ser controladas o reguladas o representen a terceros que los tengan. Las servidoras y servidores públicos se abstendrán de actuar en los casos en que sus intereses entren en conflicto con los del organismo o entidad en los que presten sus servicios.

La Presidencia de la Republica del Ecuador (2010), en el artículo 6 establece que “En caso de que exista conflicto de intereses, entre servidores públicos de una misma institución, que tengan entre si algún grado de parentesco de los establecidos en esta Ley y deban tomar decisiones en relación con el citado conflicto de interés, informarán a su inmediato superior sobre el caso y se excusarán inmediatamente de seguir conociendo el procedimiento controvertido, mientras sus superiores resuelven lo pertinente”.

El Art. 86 del Código Orgánico Administrativo se refiere a las causas de excusa y recusación, y entre ellas señala el numeral 4, respecto de tener amistad íntima, enemistad manifiesta, conflicto de intereses o controversia pendiente con la persona interesada en el caso concreto; no obstante, se puede abstraer que todos los numerales del mencionado artículo configuran Conflicto de Intereses para que opere la excusa o recusación. Los artículos 86 y 87 de este Código se refieren al procedimiento que se debe seguir en ambas causales (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017).

Uno de los estamentos de mayor preocupación, en tiempos de corrupción en el Ecuador, ha sido el de la contratación pública, y en ese sentido, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, tanto en el artículo 62 como en el artículo 63 respectivamente, se refiere a las inhabilidades generales y especiales para contratar; esto es, los servidores públicos que hayan estado vinculados de manera directa o indirecta en cualquiera de las fases de contratación. Existe conflicto de intereses, y de ahí las inhabilidades especiales para los servidores públicos que hayan participado en la etapa precontractual o contractual de un proceso de compras y que con su acción u omisión pudiesen resultar favorecidos sus familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad (Pleno de la Asamblea Constituyente, 2018).

La Función Legislativa, en la efervescencia de los escándalos políticos de última data, ha intentado introducir reformas a su propia Ley, instituyendo con ello 2 articulados en la recientemente modificada Ley Orgánica de la Función Legislativa, a decir de “la declaratoria obligada de presuntos



conflictos de interés, y del mismo modo, el legislador, lo señalan los artículos 162 y 142 del cuerpo legal citado, se abstendrá de conferir su voto en situaciones donde posiblemente existan conflictos de interés” (Presidencia de la República del Ecuador, 2009).

De otro lado, la Función Ejecutiva, representada por el Presidente de la República, al inicio del actual gobierno, a través de un Decreto Ejecutivo dictaminó la denominada “Normas de Comportamiento Ético Gubernamental”, en cuyo texto jurídico se establece en el artículo 10, que “los funcionarios del Ejecutivo, previo a posesionarse en sus cargos deben declarar posibles conflictos de interés”. De igual forma, en el artículo 11, se determinan los lineamientos para casos concretos en los que se presente un conflicto, que comprende el hecho de excusarse de estar inmerso en la actividad en situación de conflicto (Presidencia de la República del Ecuador, 2021).

Al parecer, las cinco funciones del Estado ecuatoriano se han preocupado en trabajar un Código de Ética, que transcurre en medio de graves denuncias de las actuaciones de las autoridades y servidores públicos en el ejercicio de sus competencias. Las funciones Judicial y Electoral han emitido su propio Código de Ética, pero sin mayores aportes para regular el conflicto de interés en ambas formas de organización del Estado. A lo sumo, la función judicial a través del Código Orgánico General de Procesos determina las causas de excusa o recusación del juzgador, cuando este último tenga interés personal en el proceso. La función electoral pese a contar con un Código de Ética, no señala causales de inhabilidad frente a la posibilidad de presentarse conflictos de interés en casos concretos (Jara, 2019).

Se entendería finalmente, que la Función de Transparencia y Control Social traería consigo el objetivo único de transparentar las actuaciones de los servidores públicos, en cuyo caso, la naciente Constitución de la República del 2008 imprimió a su haber una de las incorporaciones más importantes en su parte orgánica, y con ello, daría a luz al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y su propia norma jurídica: la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana

y Control Social; además de encargarle a la Asamblea Nacional la tarea de legislar la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en adelante LOTAIP, garantías constitucionales normativas que acompañarían a otra de igual rango, la Acción Constitucional de Acceso a la Información Pública (Aguilar, 2020).

Dentro de los principios éticos aplicados en la presente investigación, se respeta la autonomía de las personas; es decir, los sujetos visibles en el estudio, como son los servidores públicos; en tanto, lo que se busca, de acuerdo al objetivo planteado, es la optimización de una norma jurídica que propenda a regular el ejercicio de estos últimos a efectos de que se imponga la justicia frente al deterioro de la institucionalidad y credibilidad del Estado, cuando las decisiones de sus autoridades han reñido en un evidente conflicto de intereses bajo las pretensiones de resultar favorecido un particular.

## **DESARROLLO.**

### **Metodología.**

La investigación descriptiva buscó describir automáticamente las situaciones en los casos en que los servidores públicos se vieron expuestos a un conflicto de intereses, al momento de decidir sobre un asunto concreto frente a la manifiesta participación de un particular para beneficiarse de tal decisión. Cuando realmente se evidencia la existencia de un conflicto de intereses en la autoridad competente para decidir respecto de una situación en particular; según la normativa legal, esta debe excusarse de seguir conociendo o en su defecto, se expone a que se presente una denuncia o se impugne dicha actuación.

El enfoque descriptivo se realizó en base al análisis del conflicto de intereses desde la perspectiva de la administración pública en el Ecuador en situaciones tales que el servidor público o autoridad competente debe tomar una decisión respecto de un caso en concreto. La problemática es de actualidad, debido a que en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, el conflicto de interés no se

encuentra instituido en un instrumento jurídico, que se convierta en una garantía normativa que proteja valores institucionales y constitucionales, además de garantizar los principios de igualdad y oportunidad, de quienes fueron afectados por dicha decisión. La investigación descriptiva nos permitió trabajar sobre hechos concretos de casos de conflictos de interés en las decisiones de los funcionarios o servidores públicos, los mismos que aportaron de manera eficiente para cumplir con los objetivos planteados.

La investigación cualitativa implicó recopilar y analizar información relevante a través de documentos, leyes, guías y material bibliográfico de situaciones de conflicto de interés dentro de la administración pública, cuando un servidor público, investido de autoridad, tiene a su cargo la decisión de resolver un caso concreto, en circunstancias en que media la presencia de un familiar, amigo o persona interesada en ser favorecido con esa resolución.

Para cumplir con este cometido, se recurrió a la entrevista que estuvo orientada a servidores públicos y profesionales del Derecho, vinculados a la academia, el libre ejercicio, y la función pública. Además, se revisaron varios casos sobre conflictos de interés, que en su momento fueron impugnados respecto de la actuación del servidor responsable en ese proceso. Los entrevistados fueron abordados en base a una guía de entrevistas con un pliego de preguntas que resultaron de la problemática planteada.

### **Resultados.**

Con las respuestas a las entrevistas realizadas a los expertos en Derecho Administrativo, y autoridades del quehacer público del Ecuador, se pudo contrastar dichos aportes con la realidad de los hechos (casos), que han sido objeto de impugnación, o en su defecto, se constituyeron en conflictos de interés aparente, que no fueron evidenciados en la práctica, en tanto existen algunos cuerpos legales en los que consta la figura del Conflicto de Intereses, a partir de lo contenido en el texto constitucional.

Las entrevistas se realizaron a dos abogados de los Tribunales de la República, entre ellos, un Juez de la Unidad de la Familia: Mujer, Niñez y Adolescencia y Adolescentes Infractores de Santo Domingo, y un servidor público y Defensor del Pueblo, ambos académicos de la Universidad UNIANDES. Utilizando el instrumento de Guía de Entrevista, se seleccionaron tres preguntas básicas para obtener respuestas concretas de los entrevistados.

En su orden, las preguntas planteadas abordaron lo siguiente: 1. ¿Cómo define usted al “conflicto de intereses” ?; 2. ¿Considera usted que en Ecuador se ha legislado lo suficiente sobre el Conflicto de Interés en la administración pública?; 3. ¿Está usted de acuerdo en que debería incorporarse en el ordenamiento jurídico ecuatoriano la Ley de Conflicto de Intereses como lo tienen otras legislaciones de la región? Explíquenos su punto de vista.

El Abg. Julián Rodolfo Santillán Andrade, Mg., docente de la Universidad UNIANDES, Extensión Santo Domingo y actualmente Juez de la Unidad de la Familia: Mujer, Niñez y Adolescencia y Adolescentes Infractores de Santo Domingo sostiene, que el Conflicto de Intereses es aquella situación en la que surgen conflictos personales, relacionados con la administración pública, y no relacionados con el bien común y colectivo, sino personal, incidiendo de manera negativa en las relaciones interpersonales de los funcionarios, y de esta forma se incurre en la parcialidad en las relaciones de tipo contractual, profesional, laboral, etc.

En su respuesta a la segunda pregunta del cuestionario precisa, que la legislación ecuatoriana es muy amplia, debido a su pluralidad de fuentes jurídicas, principalmente respecto de las normas y la propia jurisprudencia de las altas cortes. En este sentido, respecto del conflicto de intereses, encontramos que desde la Constitución, se establece en el art. 232 que “No podrán ser funcionarias ni funcionarios ni miembros de organismos directivos de entidades que ejerzan la potestad estatal de control y regulación, quienes tengan intereses en las áreas que vayan a ser controladas o reguladas o representen a terceros que los tengan”. En el Art. 230 se determina que “en el ejercicio del servicio

público se prohíbe, además de lo que determine la ley: el desempeñar más de un cargo público simultáneamente a excepción de la docencia universitaria siempre que su horario lo permita”.

Por su parte, la LOSEP en el art. 6 establece prohibición expresa de actos de nepotismo. En este contexto, incluso la Corte Constitucional en la Sentencia No. 19-20-CN/21 se refiere brevemente a la imparcialidad en el ámbito judicial y el conflicto de intereses y su incidencia negativa. En este sentido, en la legislación ecuatoriana existe abundantes disposiciones respecto del conflicto de intereses (Corte Constitucional del Ecuador, 2021).

En lo referente a la pregunta No. 3, nuestro entrevistado responde de la siguiente manera: Considero que sí, pese a que como se anotó arriba, existen disposiciones normativas sobre el conflicto de intereses, estas son muy amplias y dispersas, por lo que sí estoy de acuerdo en que exista una norma específica, incluso observando el principio de reserva de la ley; es decir, una ley de Conflicto de Intereses como lo tienen otras legislaciones de la región, sí es pertinente en Ecuador, siempre y cuando se la estructure de acuerdo a las normas ya vigentes, citadas en la pregunta 2.

El Doctor Oswaldo Liber Andrade, Abogado de los Tribunales de la República, Docente de la Universidad UNIANDES, Extensión Santo Domingo y actual Defensor del Pueblo, define al Conflicto de Intereses como aquellas actuaciones o decisiones donde el servidor o funcionario público favorece intereses particulares propios o ajenos, que finalmente generan un resultado o ganancia ilícita.

Acerca de la segunda pregunta, sostiene que hay pocas normas, empezando básicamente por el Art. 83 de la CRE; LOSEP; y los denominados Códigos de Ética, que se han convertido en un saludo a la bandera, porque la falta de ética y moralidad han sido más profundas.

Finalmente, en su respuesta a la última pregunta planteada, el jurista considera que el desempeño cabal del servicio público no solamente está en más normas, sino en una cruzada ética-moral que parta desde los hogares, educación, y por supuesto, políticas públicas dirigidas a un empoderamiento

y sostenimiento de obligaciones de la ciudadanía en sí, para mejorar la salud democrática de los Estados.

Según Nicolás Dassen, autor del artículo “Los dos lados del mostrador: ¿Cómo prevenir el conflicto de interés en los funcionarios públicos?” (BID. Blog Gobernarte, 2018), “un conflicto de intereses se produce cuando un funcionario público hace uso de su posición para beneficiar sus intereses personales -como contratar de proveedor a la empresa de un familiar directo, o interferir en la regulación de una industria con la idea de trabajar para ella una vez que acabe su mandato público”. El caso de Lava Jato [las lavadoras de coches] en Brasil explica el conflicto de intereses, que da cuenta que los gobiernos en América Latina no encuentran los mecanismos adecuados para prevenir los actos de corrupción desde la escalada estatal.

La ciudadanía en general espera de la administración pública que sus servidores y autoridades sean imparciales en la toma de decisiones, en tanto sus resoluciones no favorezcan o beneficien a particulares o aparentemente parezcan que fue de tal modo que sean beneficiados cercanos al administrador de la cosa pública. El estudio, al que hace referencia Dassen, advierte que la paradoja resulta al momento de que quienes ejercen los altos cargos públicos provienen del sector privado, dejando claro, como en el caso de Lava Jato, que los gobiernos no han logrado prevenir el conflicto de intereses originado por esta causa.

Según el BID en su blog Gobernarte. Ideas innovadoras para mejores gobiernos, explica que la problemática se origina en tres ejes fundamentales: 1. Que las normas que rigen los procesos administrativos no son eficaces y adolecen de operatividad para la prevención de los conflictos de interés en las actuaciones de los funcionarios públicos; 2. Las entidades de control no están lo suficientemente fortalecidas para investigar casos de conflicto de intereses; y 3. No existe un aprovechamiento efectivo de la tecnología para procesar los datos proporcionados por quienes

ingresan al sector público con la correspondiente declaración juramentada de intereses que están obligados a presentar.

A esa problemática, y en función de cada una de ellas, el estudio del BID plantea soluciones con las siguientes conclusiones: fortalecer el sistema de leyes en esta materia, independencia total de los organismos de control, y absoluta objetividad en las declaraciones juradas de conflictos de los funcionarios con cruce de información digitalizada. El Estado y los gobiernos deben propender a la implementación de políticas públicas coherentes con la necesidad y realidad social del Ecuador, orientadas a imprimir valores éticos, jurídicos y morales en la sociedad.

### **Casos prácticos acerca del conflicto de intereses en la administración pública.**

1. Al responsable de la Unidad Administrativa de Talento Humano, -UATH-, de una entidad pública, se le propuso ser miembro de la Comisión de Selección del equipo humano que trabajará en un nuevo proyecto para la institución.

Uno de los postulantes mantiene una buena relación de amigos con el prenombrado servidor público, toda vez que tiene un vínculo familiar con su esposa. Esta novedad es ajena al resto del equipo evaluador en el proceso. El funcionario considera que dicha relación de amistad no debe afectar el proceso de selección, por lo que decide excusarse de ser Miembro del Comité dando a conocer los motivos de dicha excusa, pero dada las circunstancias de que su departamento, la UATH, tiene a su cargo la tarea de seleccionar y contratar al postulante, se limitará a ejecutar los resultados del informe que elabore dicha Comisión de Selección.

Para efecto de evacuar las particularidades de este caso y evidenciar la posible figura de conflicto de intereses, se plantearon las siguientes interrogantes:

1. ¿Existe conflicto de intereses en este caso?
2. ¿La excusa del funcionario público hizo que no se configure un conflicto de intereses en la selección del postulante al cargo?

3. ¿Considera usted que persiste un aparente conflicto de intereses en este caso, toda vez que el funcionario público en mención sigue siendo parte del proceso, por ser el responsable de la dirección de la UATH que seleccionará y contratará al postulante?

**Análisis.**

Las respuestas a este cuestionario parten de la premisa de que se configuró un aparente conflicto de intereses, y que este pudo prevenirse desde el momento en que el responsable de la dirección de la UATH no solo se excusara a ser parte de la Comisión Evaluadora del proceso de selección, sino que además, debió informar a su superior acerca de la relación de amistad con uno de los posibles interesados en el proceso, y con ello, renunciar -desde su dirección- encargando el puesto, mientras dure el proceso hasta la publicación de resultados.

Cuadro 1. Marco normativo que regula el conflicto de intereses en Ecuador.

<b>Norma</b>	<b>Artículo</b>	<b>Descripción</b>
Constitución de la República	232	“No podrán ser funcionarias ni funcionarios ni miembros de organismos directivos de entidades que ejerzan la potestad estatal de control y regulación, quienes tengan intereses en las áreas que vayan a ser controladas o reguladas o representen a terceros que los tengan. Las servidoras y servidores públicos se abstendrán de actuar en los casos en que sus intereses entren en conflicto con los del organismo o entidad en los que presten sus servicios”.
Código Orgánico de la Función Judicial	83	“Cuando exista conflicto de intereses entre uno de los miembros del Consejo Directivo y la institución educativa de la cual provenga, deberá abstenerse de actuar en el asunto en el cual se produzca el conflicto, y lo comunicará a los restantes miembros. Si no lo hiciere, el Consejo Directivo llevará el particular a conocimiento del Consejo de la Judicatura para que resuelva sobre su remoción por constituir falta ética susceptible de ser sancionada”.
Ley Orgánica de Servicio Público	6	“En caso de que exista conflicto de intereses, entre servidores públicos de una misma institución, que tengan entre si algún grado de parentesco de los establecidos en esta Ley y deban tomar decisiones en relación con el citado conflicto de interés, informarán a su inmediato superior sobre el caso y se excusarán inmediatamente de seguir conociendo el procedimiento controvertido, mientras sus superiores resuelven lo pertinente”.



Código Orgánico Administrativo	86.4; 87	<p>“86.4. Tener amistad íntima, enemistad manifiesta, conflicto de intereses o controversia pendiente, con la persona interesada.”</p> <p>“Art. 87.- Procedimiento en la excusa. Los servidores públicos en quienes concurra alguna de las circunstancias de excusa deben comunicar dicha situación a su superior inmediato para que la resuelva.</p> <p>La comunicación será escrita y expresará la causa o causas en que se funda. La excusa suspende el plazo para la resolución del procedimiento e impide, que quien se excusa, intervenga en el mismo, hasta que se dicte la resolución.</p> <p>El órgano superior debe resolver la excusa en el término de cinco días y, si considera procedente, designar en la misma resolución al sustituto.</p> <p>El sustituto será de la misma jerarquía que el servidor público inhibido. Si no es posible, el conocimiento del asunto corresponderá al superior inmediato. Si el superior no admite la excusa, debe devolver el expediente para que el servidor público continúe el procedimiento.”</p>
Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social	35.2; 45.2; 66.1	<p>“Art. 35.- Impedimentos para ejercer la veeduría. - No podrán ejercer veeduría las organizaciones sociales, ciudadanas y ciudadanos que: 2. Tengan algún conflicto de intereses directa o indirectamente con el Consejo, sean contratistas o proveedores de los organismos de la Función de Transparencia y Control Social; sean dignatarios, funcionarios o servidores del sector público; o hayan laborado dentro del año anterior en el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.”</p> <p>“Art. 45.- Prohibiciones en el ejercicio de funciones. - Las consejeras y consejeros durante el ejercicio de sus funciones no podrán: 2. Actuar en asuntos en los que exista conflicto de intereses con el ejercicio de sus funciones.”</p> <p>“Art. 66.- Prohibiciones. - A los miembros de las Comisiones Ciudadanas de Selección les está prohibido: 1. Actuar en asuntos en los que exista conflicto de intereses con el ejercicio de sus funciones.”</p>
Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.	62; 63	<p>“Art. 62.- Inhabilidades Generales. - No podrán celebrar contratos previstos en esta Ley con las Entidades Contratantes: 1. Quienes se hallaren incurso en las incapacidades establecidas por el Código Civil, o en las inhabilidades generales establecidas en la Ley; 2. El Presidente, el Vicepresidente de la República, los ministros y secretarios de Estado, el Director General o la Directora y demás funcionarios del Servicio Nacional de Contratación Pública, los legisladores, los presidentes o representantes legales de las Entidades Contratantes previstas en esta Ley, los prefectos y alcaldes; así como los cónyuges o parientes dentro del cuarto</p>

		<p>grado de consanguinidad y segundo de afinidad, de los dignatarios, funcionarios y servidores indicados en este numeral; 3. Los servidores públicos, esto es, funcionarios y empleados, que hubieren tenido directa o indirectamente vinculación en cualquier etapa del procedimiento de contratación o tengan un grado de responsabilidad en el procedimiento o que por sus actividades o funciones, se podría presumir que cuentan con información privilegiada; 4. Quienes consten suspendidos en el RUP; 5. Los que, no habiendo estado inhabilitados en el procedimiento precontractual, al momento de celebrar el contrato, lo estuvieren; y, 6. Los deudores morosos del Estado o sus instituciones.”</p> <p>“Art. 63.- Inhabilidades Especiales.- No podrán celebrar contratos con la Entidad Contratante: 1. Los consejeros provinciales, los concejales municipales y los vocales de las juntas parroquiales, en su respectiva jurisdicción; 2. Las personas naturales o jurídicas, incluidos sus representantes legales, que hubieren realizado los estudios, los diseños y los proyectos de ingeniería o arquitectura, que presenten algún tipo de vinculación respecto a los ejecutores de las obras; y, los que hubieren elaborado las especificaciones de los bienes a adquirirse; salvo que el contrato se refiera a fiscalización, supervisión, o actualización de los estudios, diseños o proyectos; 3. Los miembros de directorios u organismos similares o de la Comisión Técnica de la entidad convocante, sus cónyuges o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad; 4. Los funcionarios, servidores o empleados que hayan intervenido en la etapa precontractual o contractual y que con su acción u omisión pudieren resultar favorecidos, su cónyuge o sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, así como las personas jurídicas de derecho privado o sociedades de hecho en las que los indicados funcionarios, servidores o empleados, su cónyuge o sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad tengan participación, aún en el caso de que los referidos funcionarios, servidores o empleados hubieren renunciado a sus funciones; y, 5. Los que de manera directa hayan estado vinculados con la elaboración, revisión o aprobación de los pliegos, relacionados con el contrato a celebrarse.”</p>
Ley Orgánica de la Función Legislativa	162	<p>“Art. 162.- De la responsabilidad de las y los asambleístas. - Las y los asambleístas ejercerán una función pública al servicio del país, actuarán con sentido nacional, serán responsables políticamente ante la sociedad de sus acciones u omisiones en el cumplimiento de sus deberes y atribuciones, y estarán obligados a rendir cuentas a sus mandantes.”</p>

**Fuente:** Autoría propia.

**Discusión.**

Uno de los aspectos relevantes, que denotan el estudio, es sin dudas el consenso que existe entre la doctrina, el criterio o aporte de los entrevistados, y los casos prácticos analizados, frente a la normativa legal que se encuentra contenida en varios instrumentos jurídicos de nuestra legislación, además de aquellas leyes y guías de las legislaciones de otros países, respecto del Conflicto de Intereses.

El tema de estudio pone al descubierto elementos sustanciales y transversales acerca del Conflicto de Interés en la administración pública en general, y características propias de la actuación de los servidores públicos. La tipología de los Conflictos de Intereses, el paralelismo con otras figuras, incluso de tipo penal, como el tráfico de influencias, el soborno, el cohecho y el peculado, denotan además el “beneficio” de pocos, frente a las necesidades globales de una población subsumida por la representación del Estado y su administración, que en la actualidad ha generado grandes focos de corrupción.

Según se detalla en el Cuadro 1 de los resultados, la normativa que regula el conflicto de interés en el Ecuador se encuentra dispersa en una serie de instrumentos jurídicos, lo que hace imperioso recoger dicho articulado legal en un solo cuerpo normativo con carácter orgánico que rija para la actuación de los servidores y funcionarios públicos cuando se presuma un conflicto de interés en la decisión a su haber.

La necesidad de incorporar en el ordenamiento jurídico ecuatoriano es una normativa legal específica sobre el conflicto de intereses, que sea coherente con el marco legal vigente y que establezca los mecanismos procedimentales y recursos adecuados a situaciones concretas de conflicto de interés, que traen como consecuencia el beneficio propio o de terceros dentro de la administración pública.

## **CONCLUSIONES.**

En el desarrollo de este trabajo, se pudo establecer que se hace necesaria una combinación efectiva de políticas públicas de prevención y seguimiento de los procesos institucionales, con un marco normativo adecuado que se ajuste a las circunstancias de cada caso, donde se presuma o exista denuncia de la existencia de un conflicto de interés real.

Las dos posiciones de los entrevistados crean polos opuestos frente a la problemática del conflicto de interés en la administración pública en Ecuador. Mientras uno de ellos sostiene que nos es necesario la creación de una ley para corregir elementales valores sociales de carácter ético y moral; la otra postura considera importante incorporar una normativa específica que regule el conflicto de intereses en las instituciones del Estado por parte de sus funcionarios, a efectos de que se transparente el ejercicio del servicio público.

Finalmente, se puede concluir, que los resultados de la investigación dan muestra de la necesidad de implementar un marco normativo específico y codificado que recoja una serie de normas dispersas en el sistema jurídico ecuatoriano, y que estas se adecuen a la realidad de nuestra cultura, con el objetivo de regular de manera objetiva y sobre todo eficaz, la actuación de los servidores y funcionarios públicos en el marco de la potestad pública para decidir sobre causas o procesos en función de sus competencias y de acuerdo al cargo o puesto que desempeñan.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.**

1. Aguilar, A. (2020). El gobierno por agencias y autoridades administrativas independientes y su vinculación con la Función de Transparencia y Control Social. *Revista Ruptura*, (02), 305-346. <http://revistaruptura.com/index.php/ruptura/article/view/27/21>
2. Arellano, D., & Lepore, W. (2007). Prevención y Control de Conflictos de Interés: Lecciones para la Administración Pública Federal en México a partir de la Experiencia Internacional. Estado, gobierno, gestión pública: *Revista Chilena de Administración Pública*,

[digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/795/83543.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/795/83543.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

3. Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador. (2008). *Constitución de la República*. Constitución de la República. Registro Oficial N. 449. [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf)
4. Asamblea Nacional del Ecuador. (2017). *Código Orgánico Administrativo*. Registro Oficial Suplemento N. 31. <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2020/11/COA.pdf>
5. Barón, E. (2006). *Ciclo de Capacitación sobre Gestión, Centros de Salud*. Puerto Esperanza. Provincia de Misiones, Argentina: Fundación Compromiso.
6. Calvo, R. (2014). *Mapeo de conflictos. Técnica para la exploración de los conflictos*. Barcelona: Gedisa Editorial.
7. Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. (2009). *Ley Federal de responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos*. Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. [https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3\\_mex\\_anexo5.pdf](https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_mex_anexo5.pdf)
8. Contraloría General de la República. (2021). *Sistema de Declaraciones Juradas para la gestión de conflicto de intereses*. Perú: Contraloría General de la República.
9. Corte Constitucional del Ecuador. (2021). *Sentencia No. 19-20-CN/21*. Quito: Corte Constitucional del Ecuador. [http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidmMDM3MTU4My1mMjIzLTQ5N2EtYWRIZS00NWQ5YjQyNTMwNDQucGRmJ30=](http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidmMDM3MTU4My1mMjIzLTQ5N2EtYWRIZS00NWQ5YjQyNTMwNDQucGRmJ30=)

10. El pleno de la Asamblea Constituyente. (2018). *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Registro Oficial Suplemento. N. 395. <https://www.epn.edu.ec/wp-content/uploads/2018/08/Ley-Org%C3%A1nica-de-Contrataci%C3%B3n-P%C3%BAblica.pdf>
11. Gobierno de Chile. (2015). *Manual de la ley 20.880, sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses*. Gobierno de Chile. <http://dpi.minsegres.gob.cl/files/Manual-ley-de%20probidad.pdf>
12. Jacho, P., & Ronquillo, O. (2019). Consejo de participación ciudadana y control social transitorio en el Ecuador: facultades y atribuciones periodo 2018-2019. *RECIMUNDO*, 3(3), 667-688. <https://www.recimundo.com/index.php/es/article/view/543/751>
13. Jara, I. (2019). *Estudio del modelo de gestión aplicado a la transparencia y control social como Función de Estado. Caso Ecuador 2008-2018*. Informe de Investigación. Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6671/1/PI-2019-04-Jara.Estudio%20del%20modelo.pdf>
14. Naciones Unidas. (2005). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Washington D.C: Naciones Unidas. [http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2\\_ecu\\_anexo16.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ecu_anexo16.pdf)
15. Naciones Unidas. (2017). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción Elaboración y aplicación de estrategias nacionales de lucha contra la corrupción Guía práctica*. Washington D.C.: Naciones Unidas. [https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2017/National\\_Anti-Corruption\\_Strategies\\_-\\_A\\_Practical\\_Guide\\_for\\_Development\\_and\\_Implementation\\_-\\_Spanish.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2017/National_Anti-Corruption_Strategies_-_A_Practical_Guide_for_Development_and_Implementation_-_Spanish.pdf)

16. Presidencia de la Republica del Ecuador. (2010). *Ley Orgánica de Servicio Público*. Registro Oficial Suplemento N. 294. <https://www.telecomunicaciones.gob.ec/wp-content/uploads/2017/05/LEY-ORGANICA-DEL-SERVICIO-PUBLICO.pdf>
17. Presidencia de la Republica del Ecuador. (2012). *Ley Orgánica de la Función Legislativa*. Registro Oficial Suplemento N. 642. [https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_ecu\\_org5.pdf](https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_org5.pdf)
18. Presidencia de la Republica del Ecuador. (2021). *Normas de Comportamiento Ético Gubernamental*. <https://www.telecomunicaciones.gob.ec/wp-content/uploads/2021/06/CO%CC%81DIGO-DE-E%CC%81TICA-final.pdf>
19. Redorta, J. (2004). *Cómo analizar los conflictos. La tipología de conflictos como herramienta de mediación*. Editores Barcelona: Paidós Ibérica.
20. Secretaría de la Función Pública. (2017). *Guía para Identificar y Prevenir Conductas que Puedan Constituir Conflicto de Interés de los Servidores Públicos*. México.: Secretaría de la Función Pública.

#### **DATOS DE LOS AUTORES.**

1. **Juan Carlos Nevárez Moncayo.** Magíster en Derecho Civil y Procesal Civil. Docente de la Universidad Regional Autónoma de Los Andes, Ecuador. E-mail: [us.juannevarez@uniandes.edu.ec](mailto:us.juannevarez@uniandes.edu.ec)
2. **Liliana Estefanía Cuesta Tandazo.** Abogada en el libre ejercicio. E-mail: [lili\\_stefy@hotmail.com](mailto:lili_stefy@hotmail.com)
3. **Aurelia María Cleonares Borbor.** Doctora en Ciencias de la Educación. Docente de la Universidad Regional Autónoma de Los Andes, Ecuador. E-mail: [us.aureliacleonares@uniandes.edu.ec](mailto:us.aureliacleonares@uniandes.edu.ec)

**4. Silvia Marisol Gavilánez Villamarín.** Doctora en Ciencias de la Educación. Docente de la Universidad Regional Autónoma de Los Andes, Ecuador. E-mail: [us.silviagavilanez@uniandes.edu.ec](mailto:us.silviagavilanez@uniandes.edu.ec)

**RECIBIDO:** 7 de mayo del 2022.

**APROBADO:** 18 de junio del 2022.