Caso Piponazgo

ANTECEDENTES

La carrera política de Fabián Alarcón Rivera inició en 1970 cuando fue elegido concejal de Quito siendo alcalde Sixto Durán-Ballén. Formó parte de la Comisión de Reestructuración Jurídica del Estado que redactó el proyecto de nueva Constitución que se aprobó en referendo en 1978. Entre 1984 y 1988 fue prefecto provincial de Pichincha, tras lo cual fue candidato a la alcaldía de Quito, siendo derrotado por Rodrigo Paz Delgado. Fue elegido por primera vez como diputado en 1990, y reelecto en varias ocasiones. Ocupó la presidencia del Congreso Nacional entre 1991 - 1992, 1995 - 1996 y 1996 - 1997, como miembro del Frente Radical Alfarista (FRA).

La presencia del Frente Radical Alfarista de Alarcón en el Congreso Nacional, siempre fue en condición de minoría. El FRA tuvo 2 diputados en las elecciones legislativas de 1990, 1 diputado en 1992 y 1994, y 3 diputados en 1996. Así, la elección de Alarcón como autoridad legislativa obedecía a acuerdos políticos con las fuerzas de mayoría como el Partido Social Cristiano, la Democracia Popular (Democracia Cristiana), la Izquierda Democrática, entre otros.

Siendo Alarcón presidente del Congreso Nacional en 1997, se produce la destitución del presidente de la República, Abdalá Bucaram, por incapacidad mental para gobernar. Ante la inexistencia de un artículo constitucional que viabilice la sucesión presidencial, el Congreso designó a Fabián Alarcón como presidente constitucional interino de la República para el período comprendido entre febrero de 1997 y agosto de 1998.

El 25 de mayo de 1997 se realizó una consulta popular que, entre varias preguntas, incluyó el cese de funciones de Bucaram, la ratificación en el cargo de Alarcón y la convocatoria a una Asamblea Nacional para reformar la Constitución.

Finalmente, tras elecciones anticipadas y con una nueva Constitución, Fabián Alarcón entregó el poder el 10 de agosto de 1998 a Jamil Mahuad Witt.

¿Qué ocurrió?

Agosto 1995	En el segundo y tercer periodo de Alarcón como presidente del Congreso Nacional, se suscribieron 2.089 contratos de personal por un costo de 39 mil millones de sucres (aproximadamente USD 12.2 millones a la cotización de la época) sin que nadie pudiese evidenciar si los contratados tenían la obligación de cumplir un horario, acercarse a las oficinas del Congreso, o entregar informes de su trabajo. Los periodistas y la opinión pública los denominaron “pipones”, y aunque también habían existido en las administraciones anteriores del Legislativo, se decía que nunca en tal cantidad. Se denunció que varios de los involucrados tenían algún tipo de vínculo con dirigentes del FRA y de los partidos políticos aliados. Se encontró, por ejemplo, que al menos 42 eran parientes de algún diputado, y que 33 eran militantes del FRA. Además muchos no residían en Quito.
5 Febrero 1997	Después de diferentes escándalos y fuertes protestas públicas, el Congreso Nacional declaró incapaz mental y destituyó a Abdalá Bucaram de la Presidencia de la República. Eligió de inmediato como presidente interino al entonces Presidente del Congreso Nacional, Fabián Alarcón.
4 Marzo 1997	En un contexto de fuertes manifestaciones sociales en contra de la corrupción, avivadas por los escándalos del gobierno de Bucaram, y a petición y presión de organismos sociales, Alarcón**,** mediante Decreto Ejecutivo No. 107-A, crea la Comisión Anticorrupción.

Agosto 1997	Tras denuncias previas realizadas ante los medios de comunicación, la diputada Cecilia Calderón de Castro, ex militante y dirigente del FRA, denunció penalmente a Fabián Alarcón, por la supuesta contratación de más de 1.100 personas, cuando él era presidente del Congreso Nacional. Según Calderón, estas personas no cumplían labor alguna en el Congreso sino que realizaban actividades de proselitismo político en favor de los diputados que les habían ayudado a conseguir los cargos. (El Tiempo, 1997) Calderón afirmó además que existían casos de nepotismo en las contrataciones, y cobro de salarios de asesores por parte de "comerciantes, choferes, guardaespaldas, futbolistas y pintores de murales muchos de los cuales ni siquiera tienen instrucción primaria" (El Tiempo,1997) Por su parte, Alarcón aseguró que todas estas acusaciones eran guiadas por motivos políticos y por la obsesión que tenía la ex legisladora y ex compañera de su partido hacia él. Esto debido a que ella se enemistó con Alarcón cuando éste manifestó públicamente su simpatía por Abdalá Bucaram, antes de que éste fuera elegido presidente de la República. (El Tiempo, 1997) La defensa de Alarcón además se centró en tres puntos principales: 1. Ninguna ley prohibía los nombramientos; 2. Él no era el responsable de vigilar que el personal del Congreso trabaje; y 3. Ninguno de los contratados era pariente suyo.
30 Septiembre 1997	Carlos Solórzano, presidente de la Corte Suprema de Justicia, dictó el auto cabeza de proceso e inició el enjuiciamiento penal en contra de Fabián Alarcón por la supuesta contratación ilegal de funcionarios del Congreso Nacional cuando el Mandatario era Presidente del Congreso Nacional. (El Tiempo, 1999)
16 Diciembre 1997	El presidente interino Alarcón concurre a la Corte Suprema de Justicia para rendir testimonio dentro del proceso que se seguía en su contra.

8 Abril 1998	La Comisión Anticorrupción creada por Alarcón, confirma las denuncias en su contra. En su informe concluye que: 1. El número de contratos y montos pagados, excedieron a los autorizados por la Comisión de Mesa del Congreso Nacional en 2.089, por un valor total de 32.289'438.949 de sucres. Esta última cifra, en ese entonces equivalía a aproximadamente 12.2 millones de dólares. 2. Las disposiciones legales permitieron el exceso y abuso de contrataciones de funcionarios, lo que fue en contra de la ética, la moral y la honradez. 3. Se crearon unidades administrativas para la contratación de funcionarios innecesarios. 4. No hay constancia sobre la contratación idónea del personal que cumpla requisitos como la formación y experiencia profesional necesaria. El entonces presidente, Fabián Alarcón, cuestionó la legalidad de la Comisión. Ante tal situación, los integrantes fundamentaron su rol en el artículo 2 literal a) del Decreto Ejecutivo 506 expedido por el mismo Presidente de la República, el cual establece: "Recibir, conocer e investigar, de oficio o a petición de parte, las denuncias de corrupción que se presenten o que llegaren a su conocimiento por cualquier vía." (Comisión Anticorrupción, 1998)
Marzo 1999	Héctor Romero Parducci, presidente de la Corte Nacional de Justicia, emite orden de prisión preventiva contra el expresidente Fabián Alarcón. (El País, 1999) La detención se produce en un ambiente de convulsión social tras el anuncio del denominado Feriado Bancario y el congelamiento de depósito por parte del presidente Jamil Mahuad. La opinión pública llegó a afirmar que la detención de Alarcón era una cortina de humo para tratar de aplacar las huelgas y movilizaciones que se producían en el país. Al respecto Alarcón señaló: "Se quiere buscar un chivo expiatorio en estos momentos difíciles. Es una retaliación política. Me defenderé jurídica y políticamente desde la prisión, mi trinchera de lucha". (El País, 1999) Alarcón fue detenido en su casa y trasladado a la Cárcel No. 4 de Quito.
Diciembre 1999	Se levanta la prisión preventiva de Alarcón y abandona la cárcel. Continúa, sin embargo, el proceso penal en su contra.
25 Mayo 2000	La primera Sala de lo Penal de la Corte Suprema de Justicia dictó sentencia con sobreseimiento definitivo a favor de Fabián Alarcón, poniendo fin al proceso penal en su contra. (La Hora, 2000)

¿Por Qué ocurrió?

Causas Jurídicas

De acuerdo con el informe presentado por la Comisión Anticorrupción los factores normativos que permitieron las contrataciones en el Congreso Nacional, de las que se acusó a Alarcón, fueron los siguientes:

1. Reglamento Interno de las Comisiones Legislativas: El artículo 21 faculta a cada diputado miembro de una Comisión a informar a su respectivo Presidente, el horario de trabajo de sus asesores y asistentes.

2. Reglamento Interno de Control de Asistencia, Puntualidad y Permanencia del Personal de la Función Legislativa: El artículo 6 establece que “los legisladores, directores, jefes departamentales; y secretarios de las comisiones son los responsables del control de asistencia, puntualidad y permanencia en sus respectivas dependencias de aquellos servidores que no registran la tarjeta de control en la Dirección de Recursos Humanos”.

Estas dos normativas otorgaban una amplia potestad a los funcionarios legislativos de ese entonces, para que pudieran contratar a personas en el Congreso, sin un efectivo control y registro del cumplimiento de sus horarios de trabajo y tareas asignadas.

Los vacíos legales, por su parte, no permitieron evitar las contrataciones irregulares y tampoco sancionar a los principales implicados. Es por esto que, la defensa de Fabián Alarcón, fue sumamente sencilla en vista de que 1) ninguna ley prohibía esos nombramientos, 2) él no era responsable de vigilar que los pipones realmente trabajen, y 3) ninguno de sus parientes estuvo en la lista de "asesores" contratados por el Congreso.

Por ello Ramiro Larrea, ex presidente de la Comisión Anticorrupción, señaló que en su momento la Comisión no pudo hallar ninguna violación expresa a la ley, y que todo lo que descubrieron, aunque estuviese profundamente reñido con la ética y la moral, no configuraba un delito. Encontraron por ejemplo que se violó una resolución de la Comisión de Mesa del Congreso, que había autorizado la contratación de un número muy inferior de asesores. "Pero esa irregularidad administrativa tampoco estaba penada por la ley", aseguraba Larrea.

Causas Técnicas

- La contratación de asesores y demás personal dentro del Congreso Nacional, además de no tener límites legales definidos, era una práctica usual que venía desarrollándose años atras.

- La presencia del Frente Radical Alfarista de Alarcón siempre fue una de minoría en el Congreso Nacional. La autorización de plazas de trabajo, para el personal de los demás congresistas, servía como herramienta para mantener la gobernanza dentro del órgano legislativo.

CONSECUENCIAS

El congreso se exedió en el número de contrataciones de servidores públicos, superando lo autorizado en 2,089 contratos

Esto equivale a USD 12.2 millones de dolares

Económicas

Según el informe de la Comisión Anticorrupción el número de contratos y montos pagados, excedieron a los autorizados por la Comisión de Mesa del Congreso Nacional en 2.089, por un valor total de 32.289'438.949 de sucres. Esta última cifra, en ese entonces equivalía a aproximadamente 12.2 millones de dólares.

Sociales y Políticas

Los años 90 se caracterizaron por inestabilidad política, un creciente descontento ciudadano, una profunda crisis económica y una gran desconfianza en las instituciones del Estado. Esto no solo se visibilizó a través de los varios cambios de gobierno, sino también en la demanda ciudadana del establecimiento de una Asamblea Constituyente que ponga en vigencia una nueva Constitución.

El denominado caso Piponazgo, puso en evidencia una situación que se repetía de manera constante en el Congreso Nacional desde el retorno a la democracia a finales de los 70: la contratación de personal legislativo como un pago de favores a las distintas organizaciones políticas que conformaban mayorías para la aprobación de leyes o para la designación de autoridades. Según el marco normativo vigente, todo era legal, pero no por ello era ético.

Para varios sectores, la prisión preventiva del expresidente Alarcón fue un intento del presidente Jamil Mahuad de distraer a sectores sociales que protestaban por el Feriado Bancario y el congelamiento de los depósitos, lo que había ocasionado las mayores protestas de la década, incluso superiores a las que terminaron con el mandato de Abdalá Bucaram. Se afirmaba incluso de la existencia un "uso político de la justicia".

Si bien finalmente Alarcón obtuvo sobreseimiento definitivo, la acusación de corrupción dejó secuelas definitivas en su

futuro político. Alarcón intentó nuevamente llegar al Congreso Nacional, siendo candidato a diputado provincial por el Partido Alfarismo Nacional en 2002. Según las cifras del Tribunal Supremo Electoral (hoy Consejo Nacional Electoral), la votación apenas superó el 3%.

Fuentes

- El Telégrafo (14 de noviembre de 2016). “Fabián Alarcón, político que sacó provecho de la crisis”. Obtenido el 11/02/2019 de El Telégrafo: https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/historias/1/fabian-alarcon-politico-que-saco-provecho-de-la-crisis
- Hora 25. (07 de noviembre de 2016). DESTITUCIÓN DE ABDALÁ BUCARAM ORTIZ. Obtenido de HORA 25: https://www.youtube.com/watch?v=Yri9zzUNv54
- Comisión Nacional Anticorrupción. (1998). Informe de Actividades II. Obtenido de Comisión Nacional Anticorrupción : https://1997-2001.state.gov/global/narcotics_law/global_forum/F400cocr.pdf
- Centro de Relaciones Internacionales de Barcelona. (23 de febrero de 2016). Fabián Alarcón Rivera. Obtenido de Centro de Relaciones Internacionales de Barcelona : https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/ecuador/fabian_alarcon_rivera
- La Hora. (25 de mayo de 2000). CSJ absuelve a Alarcón: caso "pipones". Obtenido de La Hora : https://lahora.com.ec/noticia/1000012775/csj-absuelve-a-alarcc3b3n-caso-pipones
- Hoy. (21 de marzo de 1999). Auge y Caída del Piponazgo. Obtenido de Explored: http://hoy.tawsa.com/noticias-ecuador/auge-y-caida-del-piponazgo-17931.html
- Hoy. (21 de marzo de 1999). Auge y Caído del Piponazgo . Obtenido de Explored: http://hoy.tawsa.com/noticias-ecuador/auge-y-caida-del-piponazgo-17931.html
- El País. (18 de marzo de 1999). La detención del ex presidente Alarcón acentúa el caos político que vive Ecuador. Obtenido de El País: http://www1.udel.edu/leipzig/060299/elb1880399.htm
- El Tiempo. (01 de octubre de 1997). PROCESO PENAL CONTRA ALARCÓN. Obtenido de El Tiempo : https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-638468
- El Tiempo. (05 de abril de 1999). REGRESO AL LABERINTO DE LA CORRUPCIÓN. Obtenido de El Tiempo: https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-891494

Bibliografía imágenes:

- Timetoast (s/f). “Política en Ecuador 1979-2015”. Recuperado de: https://www.timetoast.com/timelines/politica-en-el-ecuador
- El Telégrafo (2016). “Fabián Alarcón, político que sacó provecho de la crisis”. Recuperado de: https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/historias/1/fabian-alarcon-politico-que-saco-provecho-de-la-crisis
- S/N. (s/f). “Presidentes del Ecuador”. Recuperado de: http://presidentespamela.blogspot.com/2010/04/dr-fabian-alarcon-rivera.html
- Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones (s/f). “Pleno de la Asamblea Nacional aprobó acuerdo sobre facilitación del Comercio”. Recuperado de:

https://www.comercioexterior.gob.ec/pleno-de-la-asamblea-nacional-aprobo-acuerdo-sobre-facilitacion-del-comercio/

- El Mundo (2014). “La corrupción engendra corrupción”. Recuperado de: https://www.elmundo.es/opinion/2014/04/08/53443b05ca474194428b457c.html
- Jerrye & Roy Klotz, MD. “LEGISLATIVE PALACE COMPLETED IN 1960”. Creado el 13 de octubre de 2013.