



# REPÚBLICA DEL ECUADOR

## INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

### TESIS

#### **LOS MECANISMOS ADMINISTRATIVOS INSTITUCIONALES PARA EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO, QUINQUENIO: 1999-2003**

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

**Autor: Econ. Fernando J. Heredia Villacis  
Asesor: Dr. Enrique Gómez Santillán**

**Quito, Junio de 2004**

# Í LOS MECANISMOS ADMINISTRATIVOS INSTITUCIONALES PARA EL COMBATE A LA CORRUPCION EN EL SECTOR PUBLICO Æ QUINQUENIO 1999 Æ 2003 Æ

## INDICE

CONTENIDO	No. de Pág.
INTRODUCCION	

## CAPITULO I

### MARCO TEORICO SOBRE LA CORRUPCION

1.1. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA CORRUPCIÓN	3
1.2 ORIGENES DE LA CORRUPCION	10
1.3 REDES DE OPERACIÓN DE LA CORRUPCION	26
1.4 LOS PARTICIPANTES DE LA CORRUPCION	31
1.5 EFECTOS DE LA CORRUPCION EN EL SECTOR PUBLICO EN PARTICULAR Y EN LA SOCIEDAD ECUATORIANA EN GENERAL.	34
1.6 LA CORRUPCION OBSTACULO PARA EL DESARROLLO, LA SEGURIDAD Y LA GOBERNABILIDAD EN EL PAIS.	37

## CAPITULO I I

### MARCO LEGAL Y CORRUPCION

<b>2.1</b>	<b>La corrupción en el ámbito de la Normativa Jurídica del Ecuador</b>	<b>42</b>
	La Constitución Política del Estado y el Sector Público.	<b>43</b>
	La corrupción en la Ley Orgánica de Responsabilidad, estabilización y Transparencia Fiscal.	
	Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública	<b>53</b>
<b>2.2.</b>	<b>Revisión de la Legislación Colombiana y de la Legislación Peruana en lo relacionado a la lucha contra la corrupción.</b>	<b>54</b>
	En el caso de Colombia	
	En el caso de Perú	
	En el caso de Venezuela	
	▪ <b>La lucha contra la Corrupción en el marco de la ONU</b>	<b>61</b>
	▪ <b>La Lucha contra la corrupción en el marco de la OEA</b>	<b>65</b>
	▪ <b>La lucha contra la corrupcion desde la óptica de TI</b>	<b>69</b>
	▪ <b>El combate a la corrupción en la óptica de la OCDE</b>	<b>71</b>
	▪ <b>El Índice de Libertad Económica ÆLE-y la corrupción</b>	<b>73</b>
	▪ <b>Corrupción en el Poder Judicial, el servicio aduanero y la burocracia gubernamental</b>	<b>74</b>
	▪ <b>Proyecciones del Ecuador frente al ILE.</b>	<b>79</b>

### CAPITULO III

#### MECANISMOS ADMINISTRATIVOS INSTITUCIONALES IMPLEMENTADOS EN EL SECTOR PUBLICO PARA EL COMBATE A LA CORRUPCION EN EL QUINQUENIO: 1999 Æ 2003.

<b>INTRODUCCION</b>	<b>84</b>
<b>Contraloría General del Estado</b>	<b>87</b>
<b>Procuraduría General del Estado</b>	<b>99</b>
<b>De las Superintendencias</b>	<b>105</b>
<b>Ministerio Público</b>	<b>108</b>
<b>Comisión de Control Cívico de la Corrupción</b>	<b>127</b>

### CAPITULO IV

#### PROPUESTA PARA MEJORAR LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCION EN EL SECTOR PUBLICO ECUATORIANO

<b>INTRODUCCION</b>	<b>140</b>
<b>Fortalecimiento de la Democracia Participativa</b>	<b>143</b>
<b>La Participación Ciudadana</b>	<b>143</b>
<b>Participación Privada</b>	<b>146</b>
<b>Participación Social</b>	<b>148</b>
<b>Participación Política</b>	<b>149</b>
<b>Niveles de Participación</b>	<b>151</b>
<b>Oficina de Etica</b>	<b>160</b>

## CAPITULO V

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

<b>CONCLUSIONES</b>	<b>166</b>
<b>RECOMENDACIONES</b>	<b>171</b>

### ANEXOS

<b>ANEXO Nro. 1</b>	
De la Transparencia Fiscal y del Control Ciudadano	<b>176</b>
<b>ANEXO Nro. 2</b>	
Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública	<b>180</b>
<b>ANEXO Nro. 3</b>	
Convención Interamericana contra la Corrupción.	<b>195</b>
<b>ANEXO Nro. 4</b>	
Sistema Anticorrupción del Ecuador . SAE -	<b>207</b>
<b>ANEXO Nro. 5</b>	
ONG´s que orientan acciones de combate a la Corrupción en el Ecuador.	<b>213</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>220</b>

## INTRODUCCION

"Yo coimeo  
Tú coimeas  
El coimea  
Nosotros nos perjudicamos"<sup>1</sup>

Efectivamente, la corrupción es un juego en el que todos pierden, de allí que acontecimientos como el financiamiento de campañas políticas con dineros de dudosa procedencia, uso del poder en beneficio de pocos, enriquecimiento ilícito, nepotismo en cargos del sector, determinan que el Ecuador vive un caos social, económico y moral, producto de la galopante ola de corrupción que embarga no solo a nuestro país, sino que ha contaminado a la mayoría, sino a todas las sociedades latinoamericanas y de otras latitudes.

En nuestro contexto, se ha establecido una forma de vida basada en el abuso, malversaciones, defraudaciones, coimas, tráfico de influencias, ignorancia, enriquecimiento ilícito, mediocridad, engaños y más vicios que han corrompido la administración de la sociedad.

Este conjunto de factores reñidos con la ética y la moral, que lamentablemente se dan en el país, han determinado que el Ecuador se presente como una sociedad en riesgo, concepto que quizás es el más eficiente para diagnosticar una verdad social, millones de seres humanos inmersos en un círculo económico, sin seguridad y procedimientos que no garantizan los fines que una organización social persigue, ni la tranquilidad, ni el bienestar, ni la práctica de los derechos humanos y constitucionales a plenitud.

En base a datos, no muy claros, para la opinión pública, pero que sirven para hacer ciertas apreciaciones se ha señalado que el Ecuador es uno de los países más corruptos del planeta y así lo sentimos los ecuatorianos, pero para este hecho

---

<sup>1</sup> Alumnos del 2do. Año del Colegio Nacional de Buenos Aires, en los Talleres sobre Participación y corrupción.

cierto y nefasto existen autores, cómplices y encubridores que por la misma acción de la corrupción están protegidos, impunes y desconocidos.

La corrupción va más allá del delito, los hechos dolorosos, dañosos y culposos, que según la normativa del Estado se consideran como delitos, afectan no solo a intereses particulares o de grupos, sino su principal afectación está en la sociedad en general, la que de manera resignada debe ver como cada año se lapidan alrededor de dos mil millones de dólares en actos de corrupción, restando con ello la posibilidad de atender a vastos sectores de población marginada, con lo que se fermenta la reacción social, tornando más frágil la democracia del país en un clima de creciente ingobernabilidad, de bajo desarrollo y altos niveles de inseguridad, poniendo incluso en riesgo la supervivencia del Estado.

La triste experiencia vivida en nuestro país con una serie de actos de corrupción en los que se han visto involucrados lamentablemente Presidentes de la República y altas autoridades estatales, ponen en riesgo el sistema jurídico, el aparato administrativo, las normas morales y éticas, la propia familia y hasta las actividades más cotidianas; por cuanto es el esfuerzo común, el recurso del Estado el que especial y básicamente es festinado por los corruptos.

La mayoría de los casos de corrupción han sido detectados en instituciones del sector público, donde se hace uso del poder en beneficio de pocos, sacrificando el esfuerzo social para beneficio de unos cuantos abusivos que se han logrado enquistar en la administración del Estado como cuota política de los gobiernos de turno, lo lamentable es que aunque esta nociva práctica data de décadas atrás, la preocupación por entenderla y lógicamente la necesidad de tratar de combatirla, ha crecido en la última década, donde en el seno de los organismos internacionales, en las agendas de gobierno y en la esfera de intelectuales y científicos sociales ha sido considerada como uno de los principales males de la sociedad a ser atacado, por lo que dentro de la esfera orgánica de la administración del Estado, se han creado organismos cuya específica función es la de luchar contra este mal endémico en sentido social.

La situación descrita de manera general, de continuar dándose en la magnitud que se ha presentado en el país, pudiera incluso llegar a afectar a ciertos Objetivos Nacionales Permanentes ( como los de: Justicia Social, Desarrollo Integral, Democracia, Seguridad e Integración Nacional ), lo que constituye un gran obstáculo para alcanzar el Desarrollo y Seguridad que tanto anhelamos.

A más del cometimiento de actos de corrupción, en nuestra sociedad se encuentra también otro agravante, el alto nivel de impunidad, fruto de la politización de la justicia y de la débil Participación Ciudadana para asumir su rol de ciudadano con capacidad y poder para intervenir en la administración del Estado como un ente de control de la sociedad civil.

La presente investigación busca conocer de manera un poco más pragmática la corrupción en el país y los mecanismos institucionales que se están aplicando, para sobre esa base efectuar propuestas que contribuyan de alguna manera a luchar contra la corrupción en el sector público ecuatoriano.





## CAPITULO I

### MARCO TEORICO SOBRE LA CORRUPCION

En la sociedad ecuatoriana al igual que en la mayoría del resto del contexto latinoamericano y mundial, se encuentra una seria crisis de valores, puesta de manifiesto en los diferentes órdenes del convivir diario, pero mucho más evidente en el manejo y conducción del país.

Son por demás notorios los actos de corrupción que los medios de comunicación han puesto en conocimiento de la colectividad y lamentable es decirlo, pero en la mayoría de estos hechos, se encuentran involucrados ciudadanos que deberían ser los llamados a constituirse en los referentes de moral y honestidad, sí para decepción de muchos y para consuelo de pocos, los principales involucrados son nuestros conductores políticos, quienes por sus actos irresponsables han llegado a poner a nuestra sociedad en riesgo, porque mientras unos pocos asaltan las arcas nacionales, una gran masa de ecuatorianos se debate en la pobreza<sup>2</sup> hasta llegar al punto de generar niveles de ingobernabilidad e inestabilidad política . administrativa en una sociedad democrática en la que se esperaba que los beneficios de aquella concepción primigenia de que las mayorías ejerzan el poder, está muy distante de ser parte de la realidad objetiva en la que nos desenvolvemos.

---

<sup>2</sup> Según el SIISE, enero-marzo 2000, 67% de la población total, se encuentra en condición de pobreza.

Difícil es no señalar que uno de los casos más graves de corrupción en nuestro país en los últimos años, es la quiebra del sistema financiero, situación que degeneró en la más profunda crisis financiera y económica que se haya dado en nuestro país. Y en días recientes se ha hecho pública, la posible relación de la Máxima Autoridad del país con personajes vinculados al narcotráfico, quienes habrían financiado su campaña electoral, en espera de réditos políticos, favores de campaña, manejo de influencias, etc.

Lo señalado, impele a que se recuerde lo que Montesquieu sentenciaba: *«No es que el Estado surja, alcance su grandeza, se degenera y caiga, sino que se hunde y se pierde, cuando los hombres se corrompen»*<sup>3</sup>, un pensamiento similar también se encuentra registrado en uno de los libros más antiguos de la historia de la humanidad, La Biblia en la que Salomón dentro de sus sabidurías dice: *«Mediante la justicia el rey hace que el país siga subsistiendo, pero el hombre que busca sobornos lo demuele»*<sup>4</sup>. Estas precisiones nos llevan a que reflexionemos en el sentido de que el futuro de los pueblos depende en gran medida de la manera como sus líderes actúen en el cumplimiento de las responsabilidades que el pueblo les confía, sin dejar que el poder del que se ven vestidos les haga perder la perspectiva de que es a él a quien deben servir, pero lo lamentable es que desde la asunción al mando existe una equivocación de la responsabilidad que se le asigna, ya que en la banda presidencial consta *«MI PODER EN LA CONSTITUCION»*, lo que desde la simple actitud humana de ejercitar el poder, ha devenido en el ejercicio del abuso de ese poder, de allí que lo adecuado sería el que en esa banda debería escribirse *«MI DEBER EN LA CONSTITUCION»*, en el sentido de que quien ejerza esa noble función, lo haga enmarcando sus actuaciones, en

---

<sup>3</sup> LARREA, Ramiro, S., Presidente de la Comisión Cívica de Combate a la Corrupción, en Temas de Seguridad y Desarrollo Nro. 20, Año 2000, Publicación del IAEN. Pág. 17

<sup>4</sup> Watch Tower, Traducción del Nuevo Mundo de las Santas Escrituras. Proverbios 29:4

el cumplimiento responsable, honesto y obligatorio de los mandatos que la sociedad ha definido como referentes para alcanzar las mejores condiciones para su convivencia

### 1.1 CONCEPTUALIZACIÓN DE LA CORRUPCIÓN.

En la actualidad ni los buenos conceptos sirven para interpretar adecuadamente una realidad, ya que esta ha sobrepasado las ideas y los ideales, la dura realidad socio - política - económica del mundo contemporáneo sobrepasa las propuestas filosóficas, éticas, la solidaridad de los hombres, imponiéndose sobre todo esto el devorador anhelo de poder y de dominio del hombre por el hombre, por lo que parecería que la vida humana ha perdido importancia de allí que los grupos de poder consolidados cada vez, más pretenden mantener la dominación y opresión sobre las grandes masas sociales, dígase en forma de globalización, autonomías, compra de empresas y otros surgimientos amorfos y deformes de la economía de la dominación moderna.

La corrupción en la sociedad moderna tiene diferentes formas de presentación, de allí que se torne un poco difícil una Conceptualización precisa, sin embargo al remitirnos al Diccionario de la Lengua Española se dice que la palabra se deriva del **latino corruptio omis**, y es *la acción y efecto de corromper o corromperse. Alteración o vicio en un libro o escrito* *Vicio o abuso introducido en las cosas no materiales*, mientras que el Diccionario Enciclopédico a más de lo señalado agrega como homólogo el **Soborno**. De la misma manera al seguir revisando obras de consulta similares, se nota que la concepción no varía en mucho, incluso aquellos que de carácter jurídico, por lo que como una general de conceptualizar la corrupción, es el abuso, el vicio, sobre cosas y personas, que visto desde una óptica más amplia, son cometidos por personas para

perjudicar a otras; dolosamente, culposamente, dañosa y negligentemente en su propio beneficio.

En la revisión de diccionarios jurídicos, se encuentra que estos realizan mayores precisiones, donde se explica con mayor detalle en qué consiste, cómo se definen y qué caracteriza a los delitos de corrupción, y dónde además se utilizan términos como concusión, peculado, cohecho y prevaricato.

La corrupción en términos generales, lo entiende el ciudadano común, como el acto ilícito que comenten las personas, para que por dinero u otros regalos o presentes, se pueda conseguir de una persona o funcionario algún beneficio.

Las definiciones varían de país en país y muy especialmente cuando se trata de aplicar normas jurídicas penales, ya que cada legislación tipifica esta clase de delitos de diversas maneras y establecen de la misma forma, sanciones diversas.

Según el penalista Francesco Carrara en su obra Tratado de Derecho Criminal, dice que el delito que en nuestras escuelas se llama corrupción, es el mismo que los romanos llamaron *crimen pepetundarum* (porque daba lugar a la restitución del dinero dado al Juez corrompido); lo que los ingleses llaman *bribery* (en inglés: cohecho, soborno, corrupción de funcionarios públicos); los españoles cohecho; los portugueses *peita*, *soborno* y *corrupcao*; y que en italiano antiguo tuvo el nombre de *barataria* o *baratería*, para expresar el tráfico de justicia que se hacía por dinero.

Carrara también señala que la corrupción de los Magistrados es, pues, la venta de un acto perteneciente a sus funciones y que por regla general debería ser gratuito, al hacer un funcionario público a una persona privada. En este delito, los delincuentes son siempre dos: el que vende la justicia y el que la compra.

La palabra corrupción actualmente involucra una serie de actos y hechos, que afectan el orden económico, político y social, de allí que en esta parte se señalará aquellas acepciones propias de ciertas actividades en las que se puede encontrar este tipo de delitos.

**Concusión,** Carrara indica que constituye un hecho especial, de los que obtienen lucro de otros, por miedo al poder público. Por consiguiente los elementos constitutivos de la concusión son: 1) que se haya obrado para obtener algún lucro; 2) que este lucro haya sido indebido; 3) que, con el fin de obtener lucro, se haya empleado como medio la amenaza de una autoridad pública. Esta fórmula es general y adecuada a todos los abusos de poder público, sin distinción de grados.

En el Diccionario Enciclopédico Usual de Guillermo Cabanellas, define a la concusión, como *%del delito que consiste en exigir a un magistrado, juez o funcionario público, en provecho propio, una contribución o impuesto no establecido con autorización competente, o mayores derechos que los legalmente debidos+*

El Código Penal ecuatoriano define a la concusión, como *%delito cometido por los empleados públicos o las personas encargadas de un servicio público que hubieren mandado a percibir, exigiendo o recibiendo lo que sabían que no era debido por derecho, cuotas, contribuciones, rentas o intereses, sueldos o gratificaciones+*

**Cohecho**, Según el Diccionario de Cabanellas, es el soborno, seducción o corrupción de un Juez o funcionario público, para que acceda a lo pedido, aunque sea con justicia.

Para la apreciación penal del cohecho se requiere: a) que se trate de un funcionario público, de una persona que desempeñe un servicio público; b) que haya dádiva o promesa aceptada por el funcionario, por sí o por interpuesta persona; c) que lo ofrecido o entregado tenga por objeto que el funcionario practique lo que de él se solicita; d) que el soborno se efectúe en consideración al cargo.

El Código Penal ecuatoriano define al cohecho, como el delito que comete todo funcionario público y toda persona encargada de un servicio público, que aceptare oferta o promesa, o recibiere dones o presentes, para ejecutar un acto de su empleo u oficio, aunque sea justo, pero no sujeto a retribución alguna, o bien para abstenerse de ejecutar un acto de su obligación.

**Peculado**, Cabanellas en su obra, lo define como la sustracción, apropiación o aplicación indebida de los fondos públicos por aquel a quien está confiada su custodia o administración,. En la actualidad este delito se denomina Malversación de caudales públicos.

Entre los romanos, el ~~pe~~ *peculatum* se castigó primeramente con la pérdida de empleo y de la honra, después, con el destierro; y finalmente con la muerte. Tras este punto culminante de la represión, la sanciones evolucionaron hacia la benignidad, al reducir las a la deportación y confiscación; más adelante sería a la privación de la ciudadanía y restitución del doble, que equivale a una multa de tanto.

Pero una cosa es apropiarse y otra malversar los fondos públicos, a propósito de que muchos políticos han manifestado que *«nunca se han dispuesto en provecho propio un solo centavo»*, cuando en realidad se dispusieron dineros públicos en beneficio de terceras personas, lo cual también es delictivo.

El Código Penal ecuatoriano, no define al peculado como tal, sino como el abuso de dineros públicos.

**Prevaricato**, es el incumplimiento malicioso, o por ignorancia culpable, de las funciones públicas que se desempeñan; es también injusticia dolosa o culposa cometida por un Juez o Magistrado. El DOLO es el engaño, FRAUDE, simulación.

Lo define también Cabanellas como cualquier género de incumplimiento de una función o cargo, o infringir aún levemente los deberes a su cargo. Pervertir, corromper.

Prevaricar, según otros autores es delinquir los empleados públicos, dictando o proponiendo a sabiendas o por ignorancia inexcusable, resolución de manifiesta injusticia.

El Prevaricato es definido en el Código Penal ecuatoriano, como el delito que cometen los Jueces de Derecho o árbitros que, por interés personal, por efecto o desafecto a alguna persona o corporación, o en perjuicio de la causa pública, o de un particular, fallaren contra ley expresa, o procedieren penalmente contra alguno, conociendo que no lo merecen.

También cometen prevaricato los Jueces o Arbitros que dieren consejo a una de las partes que litigan entre ellos, con perjuicio de la parte contraria, o de los jueces que en la substanciación de las causas procedieren maliciosamente contra leyes expresas, haciendo lo que prohíben o dejando de hacer lo que manden.

De la misma manera cometen este delito los empleados públicos que, ejerciendo alguna autoridad judicial, gubernativa o administrativa, por interés personal, afecto o desafecto de una persona o corporación, nieguen, rehúsen o restaren la administración de justicia, o la protección u otro remedio que legalmente se les pida o que la causa pública lo exija, o que abusen dolosamente de sus funciones.

Como se ha venido señalando los actos de corrupción más trascendentes son los que se realizan en los ámbitos de los intereses y bienes públicos de una sociedad organizada y quizás se da con más virulencia por el abuso del poder de unos y además por la falta de legítimos representantes para los reclamos de los bienes atracados, es asombroso notar como en estos casos existe una gran cantidad de acusaciones particulares indebidamente impulsadas y atendidas; es decir, la implicación del perjuicio en la sociedad es la característica fundamental de la corrupción y por extensión la impunidad, también es corrupción, situación que para el caso de nuestro país la vemos en la cantidad de personajes políticos que luego de perjudicar al Estado ecuatoriano han abandonado el país y sus actos han quedado en la más completa impunidad, legitimando o institucionalizándose la corrupción en aquellas instancias llamadas a hacer cumplir los preceptos legales en un marco de justicia plena para todos.



En este análisis conceptual, me parece apropiado también una reflexión sobre los BIENES PÚBLICOS, ya que desde la óptica de los corruptos parece que para ellos éstos son equiparables con «mujeres públicas», a las que les someten a todo tipo de abusos y arbitrariedades, por ello pienso que mejor sería llamarlos como BIENES SOCIALES, categoría conceptual que da la idea de pertenencia de un grupo poblacional y que por lo mismo requiere de cuidado y de un manejo responsable, pulcro y transparente porque no es de su propiedad exclusiva como para usarlo y hasta mal utilizarlo en el ejercicio del cargo para el que fuere designado. No es de extrañar ahora que por esta forma de conducta y de «vida ingeniada», se busque al mejor estado «light» en el menor tiempo posible y con el menor esfuerzo alcanzar grandes beneficios. Este tipo de actitudes ha conducido a una creciente morosidad de la deuda social con aquellos grupos mayoritarios que son los grandes desprotegidos de las «bondades» de los ajustes estructurales exigidos por los organismos financieros, quienes a través de los condicionamientos reflejados en las Cartas de Intensión, imponen políticas e intereses particulares antes que generales, aspecto que incluso conlleva a una pérdida de soberanía.

La corrupción hoy presente en estas realidades, campea con mayor énfasis dado el alto nivel de indiferencia de los actores sociales - incluso aquellos directamente afectados -, lo que en gran medida obedece a la pérdida de confianza en los organismos estatales, principales focos de infección de este mal endémico de la sociedad, así como consecuencia de ello por la escasa **participación ciudadana** no solo en la identificación de los problemas, en la posible formulación de las alternativas de solución, sino y sobre todo en la construcción de una verdadera ciudadanía con calidad moral y de participación activa que contribuya a hacer prevalecer sus derechos sobre los intereses mezquinos de quienes ostentan el poder.

## 1.2 ORIGENES DE LA CORRUPCION

Tratar de analizar la corrupción desde una óptica histórica, implica en cierta forma reproducir la historia de la humanidad misma puesto que a decir de muchos estudiosos de la materia, la corrupción siempre hubo en la historia de los pueblos, desde que existe la comunidad organizada que impuso a sus miembros observar ciertas reglas o conductas. En efecto el código de Hammurabi en la vieja Babilonia preveía hacia el año 1700 aEC<sup>5</sup> drásticas penas para el caso de mandatarios oficiales que se involucraran en situaciones de corrupción<sup>6</sup>

Igualmente en un texto escrito hace 2300 años, y como lo establece Robert C. Tilman<sup>7</sup>, el primer Ministro Indú, Brahmán de Chandragupta listó : %por lo menos cuarenta maneras %de malversar fondos del gobierno. En el mismo sentido, y como lo pone de manifiesto Ibn Khaldun<sup>8</sup>, en la China antigua, se daba una mesada extra a los funcionarios, la que se denominaba, *Yang-lien*, que significaba %alimenta la no corrupción+. Aparentemente, tal alimento fracasaba en su propósito, igualmente señalaba que %la causa fundamental de la corrupción+es la pasión por la vida lujosa dentro del grupo de gobernante, en consecuencia se la veía como una de las formas como el grupo gobernante podía alcanzar el costo del lujo que su función implicaba<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> aEC.- Antes de la Era Común

<sup>6</sup> CONTRIBUCIONES, Fundación Konrad Adenauer, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano, Nro. 4, 1995, Pág. 5

<sup>7</sup> TILMAN Robert, Administración, Desarrollo y Corrupción en los Nuevos Estados, título original: Administration, Development, and Corruption in The New Status. Editorial Monday, Washington 1999. Obtenido vía internet

<sup>8</sup> KHALDUN Ibn, La Sociología de la Corrupción, Singapore, Times Books, 1990, Pág. 9, obtenido vía Internet

<sup>9</sup> Ibidem.

En el caso de los griegos, en su obra *Las Leyes*<sup>10</sup>, Platón habla sobre el soborno. Los que sirven a la nación deben rendir sus servicios sin recibir ningún regalo. El formar un juicio y luego cumplir con él no es tarea fácil, y el camino más seguro para el hombre es el de obedecer lealmente a la ley que manda. **No sirvas por regalos** y si nos remontamos al pueblo hebreo, también encontramos referencias sobre este tipo de actos, los que se registran incluso en la era común, cuando Judas representa un ejemplo particularmente patético de la compra de la voluntad de una persona a cambio de un par de monedas de plata<sup>11</sup> situación que de manera más fehaciente se puso de evidencia en la persecución posterior a los cristianos, como es el caso de El apóstol Pablo, quien fue una de las personas que sufrió por culpa de los funcionarios romanos corruptos. Félix, el gobernador romano que lo interrogó, al parecer reconoció que el apóstol era inocente. Pero como era uno de los gobernadores más corruptos de su día, retrasó el juicio con la esperanza de que Pablo le diera dinero para conseguir su libertad<sup>12</sup>. Sin embargo, Pablo no sobornó a Félix, sino que le habló con franqueza de la justicia y el autodomínio. Félix no cambió de costumbres, y Pablo prefirió permanecer en prisión a tratar de eludir el proceso legal mediante un **soborno**. Predicaba un mensaje de verdad y honradez, y vivía en conformidad con él. Confiamos en que tenemos una conciencia honrada. escribié a los judíos cristianos, puesto que deseamos comportarnos honradamente en todas las cosas.<sup>13</sup>

Esa postura contrastaba muchísimo con la moralidad de aquellos tiempos. El hermano de Félix, Palas, uno de los hombres más ricos del mundo antiguo, acumuló casi toda su fortuna, calculada en 45.000.000 de

<sup>10</sup> PLATON, *Las Leyes*, ed. Edith Hamilton y Huntington Cairns, New York: Panteon, 1961, libro 12, sección d.

<sup>11</sup> CONTRIBUCIONES idem

<sup>12</sup> TRADUCCION DEL NUEVO. (Hechos 24:22-26).

<sup>13</sup> IBIDEM. (Hebreos 13:18.)

dólares, mediante el soborno y la extorsión. Sin embargo, su capital parece insignificante cuando se compara con los miles de millones de dólares que han ocultado en cuentas bancarias secretas algunos gobernantes corruptos del siglo XX. Está claro que solo los ingenuos creen que los gobiernos actuales han ganado la guerra contra la corrupción.

Dado que la corrupción ha estado arraigada por tanto tiempo, ¿debemos suponer que forma parte de la naturaleza humana? ¿O es posible hacer algo para ponerle freno?. La lucha contra la corrupción es moral, y no puede ganarse solo con leyes o con ~~la~~ espada+de sanciones legales, han de sembrarse en el corazón de la gente las semillas de la virtud y la integridad, existen muchos ejemplos que demuestran la posibilidad efectiva de emprender una lucha contra este mal, si se la reprime energicamente y si se logra movilizar parte de la sociedad civil en ese sentido. En nuestra propia América Latina hay casos de ex presidentes que se han visto obligados a renunciar a sus cargos y abandonaron el país por actos de enriquecimiento ilícito, mientras que por otra parte organismos como Transparencia Internacional están empeñadas a nivel mundial a combatir la corrupción buscando sobre todo la incorporación y participación ciudadana como mecanismos más idóneos para su propósito.

Muchos quisieran hacer ver como que la corrupción está ligada a factores culturales o étnicos, pero la realidad deja en evidencia que cuando los europeos conquistaron ~~el~~ nuevo mundo de Asia, Africa y América+, se encuentra ya presente actos de corrupción, soborno, cohecho; sino, recordemos el vil engaño del que fue objeto Atahualpa para conseguir una libertad que nunca llegó.

Si bien hoy en nuestros pueblos encontramos actos de corrupción, y para muchos, ésta tiende a ser más generalizada en los países mulatos, aquellos con proporciones altas de negros, esto no quiere decir que el factor racial sea una de las causas primarias de este mal, sino que este es más latente cuanto más bajo es el nivel de la estratificación social en tales países. Igualmente en una ligera visión Histórica de algunos países del viejo continente se encuentra la venta de cargos en Europa, la extendida corrupción en la Inglaterra isabelina, o lo propio en Japón donde se impide el libre comercio, mediante la imposición de ciertas reglas de protección que no hace sino reflejar corrupción internacional y prácticas ilegales -dumping .

Toda esta situación nos invita a la reflexión en el sentido de que no importa dónde ésta ocurra, sino el problema central para los propósitos del diseño de políticas, es qué hacer con las variadas formas de conducta corrupta, claro está que se deberá tomar en cuenta las variable culturales y otras, pero sobre todo habrá que resistir resueltamente a la tentación del *fatalismo cultural* o del *racismo insidioso*.

Los elementos señalados, permiten que busquemos efectuar un ensayo de definición genérica de LA CORRUPCION EN EL ECUADOR, la que se remonta a la misma época de la República, desde la Presidencia del venezolano Juan José Flores, quien gobernó hasta 1845, donde fue pública y notoria la situación económica financiera de caos, así uno de los más importantes de los historiadores nacionales indica que uno de estos hechos fue el enorme saldo de gente armada, frente a una situación económica financiera de verdadero desastre. La absorción de presupuesto nacional por parte de estas fuerzas fue casi completa. Así el presupuesto nominal del Estado, en 1831, fue de 387.973 pesos y reales

y 3/8 de real. De esta suma el ejército tomaba, efectivamente, alrededor de 200.000 pesos. Lo demás quedaba para empleados públicas e inversiones del Presidente<sup>14</sup> por ese entonces el Jefe de Estado tenía una renta anual de doce mil pesos, los demás de mil doscientos. El sueldo del Presidente contrastaba con el de los Ministros y con la pobreza general del país, en el que una vaca se vendía en cuatro pesos<sup>15</sup> He aquí una primera forma de abuso de poder, donde el mandatario pretendía perennizar en el cargo por medio de un ejército sumamente inflado para la época. Pero según se comenta en la misma obra, <sup>16</sup> el problema estaba no solo en la forma como se distribuían los fondos nacionales, entre el Presidente, Ministros y pocos altos funcionarios generales y coroneles; sino que, el resto se filtraba o desaparecía misteriosamente de las cajas fiscales o no se recaudaba nunca, mientras, los propios soldados rasos y los empleados inferiores de la administración morían de hambre, emigró el circulante o se ocultó y la falsificación de la moneda vino a ser industria de la generalidad, inclusive de parientes políticos del propio Presidente.<sup>15</sup>

Antes como en nuestros días, los parientes del Presidente siempre han estado muy cerca del poder y la corrupción . recordemos el caso de Flores y Miel solo para citar uno de los múltiples ejemplos . . Lo que no se señala en esa ni en otras obras, es que el dinero que se <sup>17</sup>reparten+, sale de la sociedad civil, a la que nunca se le rinde cuentas, sino solo se le amontona de pobreza. Como todo corrupto, con el fin de seguir en la <sup>18</sup>doce vita+, organizó la sucesión a favor de un presunto adversario, pero quedando con el mando absoluto del ejército, ya que continuó ejerciendo el poder político y administrativo, mientras que quien daba la cara como

---

<sup>14</sup> REYES, Oscar Efrén, Breve Historia del Ecuador, Editado por la Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1975.

<sup>15</sup> Ibidem

Presidente era Vicente Rocafuerte, nueva época en la que la característica fundamental fue el *%Despotismo y la barbarie+*. Después de Rocafuerte, retornaría nuevamente Flores y como todo corrupto, su deseo era perpetuar en el poder, contando con un grupo de incondicionales *%corruptos+* en el Congreso legitima su posición, cambiando de cuatro a ocho años el mandato y con la posibilidad de reelección inmediata, es decir 16 años. La imposición de un tributo de 3 pesos y cuatro reales sobre todo ser viviente en territorio ecuatoriano, tenga o no renta, sublevó a la población que sacó por la ventana a este iniciador de la corrupción en el Ecuador. Es notable ver como uno de los futuros *gobernantes*, García Moreno, propuso el asesinato de Flores, como cura de este desgobierno.

Otro de los hechos relevantes de esa época y que puede ser resaltado, es el *surgimiento de %Actos de cambio de gobierno+*, con el que se respetó troncha económica del gobierno de Flores aún luego de su caída, dejándosele con derechos sobre sus bienes, su título, rango, renta, privilegios de Fundador de la República, *% además cobraría su pensión para devengar, lo que el estado de antaño, le debía.* Finalmente del modo más palatino, se le entregarían 20.000 pesos para que pudiera permanecer en Europa, durante dos años, al cabo de los cuales podría retornar libremente, sin que fuerza alguna lo impidiese<sup>16</sup>. Este fue el matiz del gobierno provisorio de 1845.

Las circunstancias indicadas, permite que *%descubramos+*, el inicio histórico del *%Ginismo Político+*, tan bien consolidado en nuestros días.

---

<sup>16</sup> CEVALLOS, García Gabriel, Historia ecuatoriana, Grupo Edidac, 1996

Luego de la caída de Flores, civilismo y militarismo, se suceden el poder, así, tres civiles y dos generales, pero según muestra la historia el Presupuesto del Estado, siguió sirviendo para el mantenimiento de privilegios, que generaría ambiciones personales y maquinaciones para un golpe de estado como una degeneración política. Así Urbina asume el poder, el que es legitimado posteriormente con una Asamblea Constituyente de amigos, crea un grupo armado y amenazante, *Los Tahuras*, - llegaron a ocupar incluso las escuelas -, quienes jugaron un papel importante cuando el general, impuso a otro general en el poder, Francisco Robles.

Es notorio como la historia pone en evidencia otro de los puntos de discordia hoy latente en nuestra sociedad, *LAS AUTONOMIAS*; invasiones, fraccionamientos, afán de repartirse los territorios e incluso de entregárselos al extranjero, así también comienza el suplicio chino de la Deuda Externa, extorsión y corrupción, guillotina sobre nuestras cabezas, deudas por armas y pertrechos militares, endeudamiento por la muerte y no por la vida.

En estas circunstancias, se forja un tirano, Gabriel García Moreno, que junto a Flores, toman el poder desde 1860, hasta la muerte de su titular, los historiadores, han calificado a esta época de clerical, teocrática y de extranjerismo religioso y político, continuando en el poder a través de Carrión y Espinoza, hasta 1867, fecha de su muerte, año en el que antes de las elecciones, de la mano de Flores organizaron un golpe de estado en el que el uno va a la Presidencia y el otro a la Jefatura de las Fuerzas Armadas, así muerto el Presidente, y al no haber nadie que quiera asumir el cargo, sube Antonio Borrero, quien no duró más de un año. Nuevamente con un golpe de estado, esta vez sería Urbina quien ponga



en el poder a Veintimilla y desde el exilio Borrero manifestaba ~~es~~ una caterva de bandidos hambreadotes y sedientos de venganza la que se ha adueñado del país y de los caudales públicos, sin más objeto que de vivir según las leyes de epicuro<sup>17</sup>. Como se pone de relieve, las intenciones de los gobernantes de aquella época era, servirse de los ~~caudales~~ públicos para satisfacerse y satisfacer a los suyos . como que no ha habido mucho cambio con los actuales, verdad? .

Para legitimar una vez más la corruptela imperante, después de dos años, en 1878, se realiza la Asamblea Constituyente, la que además, entregó a Urbina cincuenta mil pesos por los ~~servicios~~ prestados y se desterró a uno de los más célebres ecuatorianos, Juan Montalvo.

Otro estadio propio de nuestra historia se evidencia en este lapso de vida republicana, el Golpe de Estado, donde los derechos son conseguidos mediante el uso del poder, la fuerza o por la fuerza de las circunstancias, donde los golpeadores mediante alianzas políticas han implementado la constitucionalidad de un mandato, con las ya mencionadas y ya famosas Asambleas Constituyentes.

Veintimilla, logra terminar su período constitucional y al pretender seguir de dictador, es combatido con armas, por lo que sale en fuga, pero previo a su ~~viaje~~, deja haciendo un último saqueo, ya que extrae de uno de los principales bancos de Guayaquil, la ~~suma~~ necesaria para costear la expatriación.

---

<sup>17</sup> REYES, Oscar ~~o~~ ..ob.cit.

Previo a la designación de Caamaño como Presidente, aparecerá en la vida pública el General Eloy Alfaro y es desde esa fecha, donde se va gestando la lucha entre católicos y liberales, cuyo eje básico es el manejo del poder para beneficio propio y de los grupos a los que pertenecen o de quienes recibieron su apoyo . idéntico a lo de hoy, no? . por eso como que resulta irreal hablar de lucha ideológica, ya que los intereses hasta extranacionales siempre han estado presentes en la realidad ecuatoriana y los buscadores del poder, generalmente están estrechamente relacionados o han tenido nexos internacionales, lo que les ha facilitado su alcance y permanencia en el poder.

La historia ha sido relatada con tinte romántico, pero difícilmente ha señalado de manera definida los verdaderos móviles de las acciones principalmente políticas y económicas que los detentores del poder han aplicado en la sociedad, %gobernantes+ que estratégicamente se encuentran vinculados entre sí por lazos sino de sanguinidad, pues sí de consanguinidad, están muy bien casaditos entre ellos, no hay una verdadera lucha ideológica, lo que se demuestra al ver que no había transcurrido 45 años y ya estaba en el poder el hijo del J.J. Flores, Antonio Flores Jijón, Oscar Efrén Reyes, en la obra citada, señala que %en este gobierno se habló de peculados, de insistente argolla política, de nepotismo agudo y de floreanismo dinástico +

Le sucedería en el poder Luis Cordero, del mismo grupo que Flores Gijón, por lo que la oposición de la época habló de ..+Argolla compuesta por el ex Presidente Caamaño, la dinastía floreana y sus amigos..+<sup>18</sup>, así en 1895, se da el gran escándalos de la *venta de la bandera* por parte de estos gobernantes, lo que valió para que a este régimen se lo tache de

---

<sup>18</sup> REYES, Oscar Efrén Ob.Cit.

*DEBIL Y CORRUPTO*, la palabra corrupción comenzó a sonar con gran fuerza en nuestro territorio, con la destitución de este Gobierno, asume el mando Vicente Lucio Salazar, pero la ambición del poder se hizo presente nuevamente, con lo que el 5 de junio, se desconocía a este Gobierno Interino y en su reemplazo se asignaba al General Eloy Alfaro, el que se legitimó con guerras civiles, como las de Gatazo, Chimbo y Socavón, iniciándose un gobierno liberal radical, dando paso a la plena libertad y al estado laico, donde se dará participación de la clase media, a estos Liberales Radicales, se los llamó también *%partido de masones+* y al parecer esta percepción no estaría muy alejada de esta tendencia, esta dominación política alcanza en nuestro país 30 años. Alfaro alterna con Leonidas Plaza Gutiérrez, mientras que los conservadores se mantenían siempre al acecho. En la gestión de Alfaro la Constitución le resultaba impracticable, haciendo *%a bla rasa+* de ella, y en su administración se dieron una serie de *%asesinatos y muertes+* dudosas de personalidades opositoras al Gobierno, terminando el período en 1911, cuando el Congreso reconoció el triunfo de Emilio Estrada, que murió accidentalmente en Guayaquil al cabo de apenas cuatro meses de su ascensión al poder. En estas circunstancias, una nueva guerra civil explosionaba con la presencia de Eloy Alfaro, la que terminó a decir de muchos con el episodio más sangriento de la historia ecuatoriana, la mutilación y exhibición de los miembros de Pedro J. Montero que pretendió apoyar a Alfaro, luego vendría la masacre realizada por el odio, la ambición y corrupción política, en El Ejido, el Viejo Luchador y otros, después de haber sido despedazados por carniceros profesionales fueron quemados en la hoguera, sin llegar a identificar a los verdaderos culpables . igual que hoy, no se ha descubierto a los responsables de asesinatos como los de Jaime Roldós, Jaime Hurtado, etc. -

Luego vendría el gobierno de la plutocracia, LOS BANQUEROS, los que lograron influencia sobre los gobernantes, a través de los préstamos de dinero entregados a los gobiernos imponiendo un manejo monetario a su gusto y conciencia . similar a la situación de Jamil Mahuad y el grupo de banqueros corruptos que lo apoyaron en la etapa eleccionaria, y que después reciben sus réditos por medio de leyes incondicionales a sus intereses y con un feriado bancario inmoral, ilegal e inconstitucional, en una de las formas más flagrantes de corrupción en el mundo -, esta nociva y corrupta gestión es registrada para la historia en la pluma de Oscar E. Reyes, que se lo ha venido citando: *El banco comercial y agrícola, cuyo gerente principal, don Francisco Urbina Jado, organizaba todo un sistema de influencias por todos los ámbitos del país, con una habilidad extraordinaria. Y cuando en 1922, a causa de múltiples antecedentes de depresión, ese mismo sucre de papel no llegó a estimarse más que en el 30% de la unidad norteamericana, enorme fue la convulsión del país que llegó a culminar en Guayaquil con una manifestación popular disuelta sangrientamente el 15 de noviembre de ese año*<sup>19</sup> .+. Así frente al boyante e indetenible enriquecimiento bancario, se oponía la miseria fiscal y nacional. La plutocracia y bancocracia dominó al país por cerca de doce años, pasando a los anales de la historia como fieles representantes de la banca abusiva, Leonidas Plaza, Alfredo Baquerizo Moreno, José Luis Tamayo, Gonzalo S. Córdova, esta fue una época de grandes emisiones de billetes, sin respaldo. En 1925, se le comunicó a Leonidas Plaza que por decisión del pueblo y del ejército . igual que a Mahuad . había cesado en sus funciones, con lo que se cerró la época del abuso y enriquecimiento bancario, al menos por esos momentos.

---

<sup>19</sup> Estos serían los acontecimientos que llevaron a escribir la obra : *Las cruces sobre el agua*, de Camilo Gallegos.

Entre Juntas de Gobierno provisional, llegó Isidro Ayota al gobierno, quien enfrentó a los banqueros corruptos, encarcelando y desterrando a otros, para lo cual las Islas Galápagos sirvieron para estos confinamientos . que bueno sería hoy atacar con tal frontalidad y aplicar medidas correctivas como estas contra los corruptos -. EN su intento de recuperar la moneda ecuatoriana se dio luz a la ayora+, lo que coadyuvó a la recuperación de la economía, pero la ambición por el poder se hizo presente una vez más cuando convoca a elecciones para el nueve de julio de 1928, mas en el mismo juego de siempre, mediante una Asamblea Constituyente, se transforma en Presidente Constitucional, y lógicamente+, no podía este gobierno estar exento de los tentáculos de la corrupción y es acusado del negociado de haber obtenido un préstamo de dos millones de dólares a cambio de la concesión del estanco de fósforos en el país, a favor de la compañía de uno de sus principales asesores extranjeros, Ivna Kreuger, lo que en agosto 24 de 1931, determinará el fin de este Gobierno, asumiendo el poder Alfredo Baquerizo Moreno, Presidente del Senado en ese entonces, quien convoca a elecciones que serán ganadas por Neptalí Bonifaz, conservador y a decir de analistas de la época, se debió a la participación del novel voto femenino, pero en los diez meses que debía esperarse para la conclusión de los escrutinios, se tejieron al interior del Congreso una serie de componendas+que llevaron a que al momento de la calificación del Presidente se pronuncien únicamente 39 de los 84 votos, por lo que se dejó sin efecto el triunfo de Bonifaz, burlándose una vez más del voto directo hecho en las urnas - acaso no se ve el origen de un SISTEMA ELECTORAL Y de UN CONGRESO PLENAMENTE CORRUPTOS? -, hubo una lucha armada que causó la caída de más de mil muertos y apareció como Presidente Alberto Guerrero Martínez, quien debería convocar a nuevas elecciones, las que fueron calificadas de fraudulentas pero que llevaron al poder a Juan de Dios Martínez Mera, artífice del liberalismo radical, quien con hechos burlescos e

irresponsables, en menos de un año condujo a que congresistas, tramiten su defenestración, todo según algunos, fraguado por Velasco Ibarra, desde su curul de diputado, tras el interinazgo de Abelardo Moncayo, se dieron las elecciones en las que gana el naciente Velasquismo . que tendría cinco períodos presidenciales -, por las apetencias dictatoriales, las bayonetas le interrumpieron el paso, cayó Velasco y tuvo que asumir el mando el Ministro de Gobierno, luego en una orgía política de *amarras* y componendas, llegará al poder Alberto Enríquez y en una constante lucha liberales, conservadores y socialistas buscaban asirse del poder. Así Aurelio Mosquera Narváez, director del Partido Liberal, asume la Presidencia el 14 de Noviembre de 1939, luego de disolver la Asamblea para poder concretar su apetencia. Dentro de este vaivén político llegamos a la Presidencia de Carlos Arroyo del Río en 1942, año apenas a meses del ataque a Pear Harbor por parte de los japoneses . diciembre de 1941 - y el Protocolo de Río de Janeiro, aspecto éste último que mediante la llamada *Revolución de Mayo*+, determinaría su salida, la que a decir de Manuel Agustín Aguirre, no fue sino una forma como los izquierdistas buscaron incrustarse en la burocracia. Esta situación es digna de resaltar, porque otro de los aspectos de la CORRUPCION es la presencia de pactos de cualquier índole para llegar a la ocupación burocrática, como pago de réditos por apoyos concedidos.

Revisando la obra de Oscar Efrén Reyes, cuyo contenido ha servido como fuente de información para esta parte, me parece muy apropiado incluir la cita textual que él presenta en lo concerniente a la historia del Ecuador, desde la óptica del tema que me compete analizar, la corrupción:

*“ Hay tanta corrupción y tantos negociados reprochables, tanto saqueo oficial y semioficial de fondos públicos, y tanta logrería personalista, que uno de los gobernadores de la Provincia del Guayas de este mismo*

tiempo, llega a declarar : *El lodo salpica hasta las mismas alturas del poder + Uno de los grandes peculados que alcanza resonancias internacionales, es el trueque del arroz ecuatoriano con azúcar de Cuba+ en que se complican el Ministro de Economía y Agentes diplomáticos de ese régimen .el país enrojece de vergüenza los cómplices del célebre negociado reciben en tanto halagos presidenciales y quedan tranquilos<sup>20</sup> - Esto es un hecho evidente de corrupción e impunidad juntas . . Sí nuestra historia está plagada de bandolerismo político, que anarquiza y aprovecha del poder para derrochar escandalosamente los fondos nacionales . creaciones de puestos con tinte plenamente político para pagar favores de campaña, con latisueldos, etc. .*

Siguiendo con la visión histórica de las Administraciones del Estado, si a eso se le puede llamar administraciones, lleva a que en 1947 asuma el poder Galo Plaza Lazo, cuya gestión fue tildada de entregista al gobierno norteamericano\*, luego será Velasco I. quien vuelva a asumir la Presidencia con un corte populista que muchos han criticado y han llegado a acusarlo como la causa de todos los males, desconociendo que populistas y no populistas han estado inmersos en casos de corrupción. La cuarta etapa velasquista sería reemplazada por la dictadura militar, la que según Alberto Acosta<sup>21</sup> dice: *El régimen militar en el inicio de su gestión contó con el apoyo irrestricto de la gran burguesía, fue perdiendo rápidamente su sustento inicial. Aprovechando el movimiento popular que derrocó la dictadura, la burguesía logró captar directamente el poder político+ Previo a la última etapa de Velasco, en la Presidencia de Otto Arosemena G, se establece un período que ha decir de Alberto Acosta en la obra supracitada, se intensificaron los trabajos de explotación*

---

<sup>20</sup> REYES, Oñ Ob. Cit. Págs Nros. 585 y 586

\*ibidem, cita como ejemplo el escándalo de la United Fruit

<sup>21</sup> ACOSTA Alberto, Ecuador: el Mito del Desarrollo, Editado por ILDIS.

hidrocarburífera en la región amazónica del Ecuador y se entregaron a la voracidad de los consorcios extranjeros las riquezas petroleras, y, en 1968 subirá al poder Velasco Ibarra el que con el apoyo de las fuerzas armadas, se declara dictador, para finalmente en febrero de 1972, a punto de iniciarse la explotación petrolera, ser depuesto por otra dictadura de poder, siendo uno de los hechos más claros de corrupción en el velasquismo, el negociado llamado como el de la *hatarra*, armamento militar obsoleto comprado y pagado a precios injustos. Se vendían los cargos públicos y la disculpa de que él era honrado y sus funcionarios los *pillos*, es una disculpa inaceptable, porque hasta legal y moralmente, robar es casi lo mismo que dejar robar.

La Dictadura Militar al concluir su gestión dejó igualmente, un país socialmente injusto y subdesarrollado, emergiendo del seno de la burguesía nuevos grupos de interés, verdaderas mafias organizadas que buscaban beneficiarse de la nueva fuente de riqueza del país, el petróleo, haciendo lo que se denominó con mucha razón *el festín del petróleo*, para los que no era cuestión de negociar las mejores condiciones nacionales la nueva situación de dependencia, sino, pura y llanamente de apresurarse a recibir las jugosas *comisiones* pagadas por las transnacionales en muestras claras de corrupción.

El retorno al régimen democrático lleva a que sea Jaime Roldós quien asuma la Presidencia, quien el que al tener amplias discrepancias con Assad Bucaram, instaura lo que se denomina hoy como LA PUGNA DE PODERES, a su muerte . asesinato para otros -, asume el poder Oswaldo Hurtado, en el que aparecen algunos hechos cuestionables como la sucretización, el caso de la Isla Santay, el arroz con gorgojo, entre otros. Su sucesor, León Febres Cordero, en cuyo gobierno también



se encuentran hechos especiales como la compra del avión foker, el caso de ecuahospital. Quien asumiría luego el mando es el Dr. Rodrigo Borja, con polémicas por el manejo monetario, devaluaciones, la denuncia de la compra de trenes que nunca llegaron y que fuera parte de su oferta de campaña, hechos que no son nada en relación a la desaparición del arroz por casi doscientos mil millones de sucres, cuyo juicio aún sigue reposando %el sueño de los justos o de los injustos+ en los Juzgados Penales de Pichincha. Para el nuevo Presidente, Sixto Durán Ballén, cabe recordar el caso Flores y Miel. Para los ex mandatarios Abdala Bucaram, como Mahuad, a éstos se los saca del poder por supuestos hechos de corrupción, como la red del caso Peñaranda . gobierno de Bucaram . y el congelamiento bancario . gobierno de Mahuad - Para la gestión de Alarcón, se conoce de una serie de denuncias y hasta enjuiciamiento por supuestos actos de corrupción, principalmente en la esfera del H. Congreso Nacional, donde se dio una serie de contrataciones que si aparentemente son legales, se encuentran deslegitimadas por la ética, la moral y porque son un claro abuso del poder. Una de las manifestaciones que es sinónimo de profunda descomposición en el quehacer político del país, es el comprometimiento de Mahuad, con recursos provenientes de sectores bancarios, marcando así el sometimiento del poder político a los intereses económicos de sectores financieristas de verdaderas %empresas electorales+.

En la actual coyuntura tampoco se puede dejar de señalar algunos hechos que han sido materia de preocupación como son los actos incontrolables en la Comisión de Tránsito del Guayas, el supuesto tráfico de armas hacia la guerrilla colombiana, en la que se encontrarían involucrados altos miembros de las Fuerzas Armadas, según se dice, el

nepotismo que parte desde la cabeza del gobierno, como es el Presidente de la República, entre lo que se conoce.

Como se ha visto, la historia demuestra que hemos ido de tumbo en tumbo, donde la corrupción es como una bola de nieve que va agigantándose, sin que haya fuerza que la detenga y de ello es lo que se tratará en capítulos futuros.

### 1.3 REDES DE OPERACIÓN DE LA CORRUPCION

Del análisis del punto anterior, se puede desprender que solo el hombre es el responsable de lo bueno o de lo malo, de las buenas o malas instituciones, de las buenas o malas administraciones, de forma tal que el hombre, con sus pensamientos, ideas y mentalidad es el responsable de los actos que determinan una u otra realidad, en la que la corrupción es una desviación de las ideas, de la mente y las acciones, pero por el hecho de vivir en sociedad, el hombre se interrelaciona y ello ha conllevado a que dados los altos réditos que deja la corrupción, ésta se ha ido institucionalizando mediante verdaderas redes para su operación, en las que no se admite una mente con valores, ya que consideran que sus fines justifican los medios y que el fin es el enriquecimiento y una vida de facilidad y abuso hacia los demás y lo lamentable es reconocer que quienes tienen este tipo de pensamientos, son políticos que lideran la vida de los países.

La corrupción, opera de manera sistemática, donde diferentes instituciones o elementos actúan con miras a alcanzar un mismo objetivo, sacar provecho, ventaja, sobre los demás, sin importar los medios que

sean necesarios utilizar para alcanzar dicho fin. Vista así la corrupción, se puede notar que no es propia solo del sector público, - aunque allí es más evidente -, sino también se encuentra en el sector privado, a decir de muchos como uno de los mecanismos que les permite su sobrevivencia y desarrollo.

Para el caso del sector Público, la red se da desde el tejido que se forma en el sector privado , donde la consolidación económica será la determinante en el montaje de verdaderas *EMPRESAS ELECTORALES* que buscan generar una imagen . falsa en la mayoría de los casos . de quienes pretenden alcanzar el poder, lógicamente si al candidato al que patrocinan llega al poder, pues allí llegará el momento para el cobro de todos los gastos incurridos+, mediante adjudicaciones de contratación pública, favores en trámites gubernamentales, principalmente los relacionados con Aduanas y Tributación y lo más utilizado, la adopción de políticas que vayan en beneficio directo del grupo al que pertenecen.

En el caso del ámbito público, es donde más evidente se hace la situación, cuando se nota la manera como se conforma el Gabinete y qué decir de la manera como se llenan los cargos públicos, en los que se encontrará nepotismo y favoritismo, poniendo incluso a personas que sin reunir los requisitos mínimos establecidos se constituyen en formuladores y ejecutores de políticas que nunca llegan a entender y mucho menos a dominar, he allí la pobre situación del país, dirigido y conducido por líderes improvisados que lo único que buscan es la manera como ganar más con el menor esfuerzo. En estas esferas aparecen también una élite de funcionarios tecnócratas+ que son los que vía consultorías pagadas con dineros procedentes de empréstitos internacionales . deuda para pagar todos . formularán y propondrán lineamientos desarrollados

generalmente por funcionarios operativos de las entidades donde se enquistan, sin que los resultados sean los esperados.

Un punto que en estos últimos meses a centrado la atención de la gente, es la designación de funcionarios en el servicio exterior, en forma de cuota políticas, que triste es ver como quienes nos están representando en el poder son gente sin preparación ni siquiera elemental en materia de derecho internacional y en otros casos no cuentan con la educación formal básica para cargos de tan alta representatividad, de allí los pobres resultados de inversión foránea al país e incluso la falta de identificación del país como tal. Lo señalado desde ya es un acto de corrupción, pero cabe precisar que el 25% de cuota política para estos cargos, no se refiere al 25% del total de los empleados de cancillería como hoy se está calculando . con fines políticos y no técnicos - , sino la Ley determina que es del total de diplomáticos en carrera.

Otra forma de operación de la red se encuentra en el manejo alegre de los fondos públicos, cuando por presiones políticas, se atiende con más celeridad a quienes tienen mayor incidencia económica-política que aquellos que tienen necesidades más prioritarias, entonces por réditos políticos, es más adecuado atender los pedidos para la construcción del Malecón 2000, que atender las necesidades del Municipio de algún cantón del Oriente ecuatoriano.

En las instituciones del Estado se efectúan grandes movimientos para conseguir nuevos cargos para simpatizantes del partido de gobierno, por ello con gran razón luego de iniciado el retorno al sistema democrático, el partido de gobierno, fue cambiado en el significado de sus siglas, pasando de **PCD**, Pueblo, Cambio y democracia, a Pueblo, Cambio y *Burocracia*, con los cuales creció desmedidamente el sector público y

principalmente instituciones como el IESS, al que se le vio siempre como un botón político, en el que ingresaba a contrato y para darle el nombramiento requería una certificación del partido donde se haga constar que el aspirante pertenecía a dicho partido y además de que por su intermedio se afiliaron por lo menos cinco personas más, acaso esto no es extorsión, corrupción.

El Sistema Judicial, es un tejido más de la red de la corrupción, dado el abultado número de causas, que duermen el sueño de los justos en espera de que se haga justicia, pero por todos es conocido como la falta de atención oportuna han hecho que muchos de estos prescriban y como ha sucedido en los primeros meses de este año, deberá dejarse en libertad a los internos que se encuentren en los Centros de Rehabilitación Social recluidos por un año sin que se haya dictado sentencia en ese lapso. Este hecho ha dado opción a múltiples interpretaciones, en las que se encuentran involucrados en actos de corrupción funcionarios judiciales y hasta Jueces de la misma.

En el análisis de la corrupción en las instituciones a veces se ataca a las personas, sin considerar que sus actos de corrupción, en gran medida dependen también de la estructura y aspectos organizacionales permeables que contribuyen a que campee la corrupción.

Si lo señalado ocurre a nivel interno, tampoco se debe dejar de hacer referencia a la red de corrupción que se teje a nivel internacional, de allí la interesante manera como por ejemplo Transparencia Internacional<sup>22</sup> pone de manifiesto uno de los elementos fundamentales del Código de Conducta por ellos formulado: *Ninguna de las partes intervinientes en*

---

<sup>22</sup> TRANSPARENCIA INTERNACIONAL . TI-, Organismo No Gubernamental constituido para crear una alianza internacional contra la corrupción

*una transacción comercial internacional, exigirá, ofrecerá ni hará obsequio alguno, ni facilitará cualesquier otro tipo de ventaja para o en beneficio de funcionario público o que éste puede entender como una forma (directa o indirecta) de alentarlo a una acción u omisión*<sup>23</sup>. La realidad es diferente, para muchos empresarios es muy común ofrecer sobornos a funcionarios públicos o políticos si resultare conveniente para obtener importantes contratos o para facilitar la implementación de los mismos, algunos lo admitirán abiertamente, mientras que otros tratarán de ocultar esta incómoda, utilizando arreglos complejos a través de representantes o intermediarios, o con eufemismos para designar el hecho del soborno cambiándolo a, comisiones, pago por facilidades, atenciones, etc.

Toda vez que la corrupción campea en todas las esferas internas, externas, públicas, privadas, individual y grupalmente, no es nada raro encontrar otras redes de corrupción en el marco de los procesos electorales, a través del financiamiento de candidatos con dineros procedentes del narcotráfico . existe una serie de casos ya detectados, siendo más evidente en el caso colombiano . y al igual que lo propone Transparencia Internacional, la Organización para la Cooperación Económica y Desarrollo . OCDE -, firmaron en 1999 un Convenio en el que 34 países de los más desarrollados, penalizan la corrupción, la que es estudiada como una de las variables que constituyen los Índices de Libertad Económica.

#### **1.4 LOS PARTICIPANTES DE LA CORRUPCION**

---

<sup>23</sup> Artículo II del Código de Conducta de TI.

Como se ha venido analizando, la corrupción es de dos vías, pues para que exista se requiere de alguien que de y de alguien que reciba; de alguien que pida y de alguien que entregue, de alguien que ofrezca y de alguien que acepte, aspectos que han ido configurando un comportamiento en el cual el fin de todo mediocre sin valores morales y espirituales es el enriquecimiento, fácil y de abuso sobre los demás, hasta el punto de sentirse capaces de corromper no solo a las personas, sino también a todo el sistema, ya que al estar dentro de los grupos de poder, se **adueñan** de las instituciones y en ellas forman sus redes de acción . recordemos la red Peñaranda en el Ministerio de Educación o la de Emmanuel en el Ministerio de Economía y Finanzas -, para ellos corromper<sup>24</sup> es el medio para obtener su fin, la corrupción es, entonces, mucho más fácil en medio de una situación desordenada en que los contornos son borrosos y esto es lo que ha venido sucediendo en América Latina en los tiempos recientes. La lucha contra la corrupción se complica cuando se presenta ese doble **estándar** en la población por la que gran parte de ella entiende que las pequeñas gratificaciones que se otorgan a personajes de bajo nivel son una especie de complemento de una magra remuneración por parte del Estado y a la que la gente tiene derecho, aspecto que contribuye a **institucionalizar** este tipo de malas prácticas, esta creciente complacencia de la sociedad por las pequeñas **coimas** o lo que se llama el **acertamiento**, la mordida, la tangente **a** los funcionarios de menor nivel es, además, una muestra de laxitud tolerante que hace menos grave el **pecado** que hasta no hace mucho hubiera acarreado la estigmatización de quien lo cometiera. Pero la pregunta ahora es, y qué sucede en los niveles más altos?, bueno, solo a veces se llegan a dar escándalos por actos de corrupción, ya que llegan a

---

<sup>24</sup> CORROMPER, acto por el cual se incita a una persona a hacer caso omiso de sus deberes para con los demás a cambio de un beneficio individual. Sobornar al Juez o a cualquier otra persona, con dádivas o de otra manera. OCEANO Uno, Diccionario Enciclopédico.

conocerse en pocas oportunidades, por intereses en competencia que mueven los medios de comunicación social para darle tintes de dramatismos a hechos, que de no haberse producido esa colisión de intereses privados, no habrían sido relevados. En estos casos se corre el riesgo de convertir el problema de la corrupción en una cuestión cuantitativa y no cualitativa y en un tema de oportunidad y no en un problema latente de manera permanente en nuestras sociedades, de allí que sea normal escuchar en esos ámbitos no tiene que saber cuando lo hace y como lo hace, de lo que se derivaría que el problema no es hacerlo, sino escoger el escenario adecuado para llevar a cabo estas prácticas que disuelven una convivencia ordenada.

Conforme se ha venido precisando, la corrupción se da principalmente en el sector público y a la cabeza de ellos se encuentran aquellos políticos consumados cuya principal arma es el engaño sino recordemos que los ofrecimientos de campaña son unos y las acciones en su gestión gubernamental son totalmente diferentes, lo que lógicamente conllevará a la manifestación de grados de insatisfacción de parte de la población, siendo este el caldo de cultivo más propicio para la ingobernabilidad, es entonces en este escenario donde quienes campean galopantemente son los PARTIDOS POLITICOS, cuna de hombre que una vez en el poder se olvidan de las ideologías e incluso de los principios elementales de la persona como son la ética y la moral, para dar paso a apetencias de los GRUPOS DE PODER que los apoyaron en campaña. Que triste es comprobar como los Gobernadores en las diferentes provincias, no son sino un brazo de extensión de los Partidos de Gobierno, donde se ocupan del proselitismo político mediante el uso y abuso de los recursos del Estado para conseguir o pretender conseguir una consolidación del partido o de la imagen del mandatario, encontrándose al frente de aquellas gobernaciones, personas de poca preparación técnica .



profesional, pero sí de amplia participación partidista, sin importarles el desarrollo de la provincia, constituyéndose más bien en puntos de discordia . al menos sino son del mismo partido político - con aquellos funcionarios de elección popular, dígase Alcaldes y Prefectos.

En las esferas latinoamericanas, se ha presentado también el NARCOTRAFICO como agente corruptor en la sociedad, donde éste se le ve como un conjunto de relaciones socio económicas ilegales que permiten la conformación de grupos de poder específicos en distintas regiones del país, para el caso colombiano, este apareció e finales de la década de los setenta con Gonzalo Rodríguez Gacha y Pablo Escobar Gaviria<sup>25</sup>, bajo cuya influencia surgieron dos de los grupos armados más violentos de la historia reciente de Colombia los paramilitares y los sicarios+.

La corrupción derivada de esta mafias es de reconocimiento público, al igual que su inserción en el tejido social como estamento de poder económico, que mediante el lavado de dólares ha logrado penetrar el sector agropecuario, el mercado de la construcción, el comercio, la industria y el sector financiero y no se diga dentro de los grupos políticos, produciendo un proceso de reacomodación, cuyo puntal es el acceso a cargos de elección popular en el Congreso y la financiación de campañas electorales.

Como se ha señalado, los participantes en la corrupción son de varios órdenes y lo que tienen como elemento común es el insertarse en la sociedad para sacar provecho de ella, sin importar qué o quiénes estén de por medio.

---

<sup>25</sup> MOJICA, Claudia, La Corrupción en el Sistema Político Colombiano. Fundación Konrad Adenauer, CIEDLA, 1995

## 1.5 EFECTOS DE LA CORRUPCION EN EL SECTOR PUBLICO EN PARTICULAR Y EN LA SOCIEDAD ECUATORIANA EN GENERAL.

No se puede dejar de enfatizar que las pérdidas causadas por la corrupción exceden por lejos la suma del beneficio personal que se obtiene a través de la misma, ya que la corrupción distorsiona la economía en su conjunto, así en forma general, la toma de decisiones son determinadas por móviles ulteriores sin importar las consecuencias que acarrearán para el resto de la comunidad.

En el caso del Sector Público, los efectos se evidencian en el mal uso de los recursos económicos, con la consecuente falencia en la atención de necesidades prioritarias para su permanencia institucional, sin dejar de lado tampoco la pérdida de credibilidad y confianza por parte de los usuarios, es notorio el hecho de que ante la presencia de actos de corrupción, quienes pertenecen a esa organización, son estigmatizados en su generalidad como corruptos, llegándose a identificar personas e instituciones más corruptas, así se puede mencionar Aduanas, Comisión de Tránsito del Guayas, Registro Civil, entre otras.

Adicionalmente, para el Sector Público, otro de los efectos se encuentra en el hecho de que sus roles se encuentran sumamente inflados por la presencia en muchos de los casos por *pipones* que no hacen sino consumir recursos del Estado sin generar nada a cambio, pero lo más funesto es el contar con funcionarios de alto nivel que sin conocimiento de causa lo que desean en aprovecharse del cargo para montar toda una red de tramitadores o *facilitadores* de trámites que bajo el pago de alguna *gratificación* aceleran el proceso. recordemos el pago del IPRE

Impuesto para el PRE+, en el Gobierno de Bucaram- en toda gestión pública. Este a parte de ser un hecho totalmente reprochable, pauperizó la condición de los servidores públicos, los que ante este tipo de apetencias y exigencias se convierten en %servidumbre pública+.

Otro efecto en este Sector es el que mediante el uso y abuso del poder, se constituyan Instituciones paralelas con similares funciones a las ya existentes, con el ánimo principal de ser receptoras del clientelismo político y sirvan como centro de operaciones para actos de corrupción o sirvan como instituciones del Estado que %legitimen+ las gestiones del gobierno de turno. Dentro de este caso se puede señalar la conformación del SAE<sup>26</sup>, Sistema Anticorrupción del Ecuador, en desmedro del fortalecimiento institucional que debió haberseles brindado a las las entidades de control existentes.

En forma general la corrupción en la sociedad ecuatoriana es nociva al desarrollo económico, social, político y de organización, ésta involucra la reasignación de %bienes privados<sup>27</sup>, mediante el soborno, por ejemplo la reventa de entradas para un espectáculo público. Además se puede notar ciertas externalidades negativas (males públicos), destruye la confianza y la fe y el imperio de la Ley. Los costos sociales de actos corruptos particulares pueden ser especialmente altos cuando crean peligros de seguridad y de medio ambiente, cuando minan los sistemas de mérito o cuando de otra manera amenazan a los intereses públicos.

Los costos de la corrupción, podrían ser vistos en cuatro grandes órdenes, así en lo referente a la EFICIENCIA, se desperdicia recursos, se crean %males públicos+ y se distorsiona políticas, justamente para que

<sup>26</sup> Decreto Ejecutivo 122, de febrero 7 del 2003

<sup>27</sup> Bienes Privados, aquellos bienes cuya posesión o consumo de parte de una persona no afecta a otra gente.

éstas se ajusten a los intereses de los grupos de poder y pueda legitimarse su atraco.

En los que se refiere a la DISTRIBUCION, se evidencia la reasignación de recursos a los ricos y poderosos, y generalmente son de quienes recibieron apoyo en tiempos de campaña, yéndose en contra de los verdaderos necesitados de la gestión del Estado, las mayorías, cuantas veces se han dado casos en los que se decide por obras monumentales, faraónicas . Malecón 2000, vía perimetral - , en detrimento de otras básicas como agua potable, saneamiento y alcantarillado en barrios marginales.

En INCENTIVOS, se puede notar el desvío de energías de funcionarios y ciudadanos hacia la búsqueda socialmente improductiva de rentas corruptas, se crean riesgos y se induce a medidas preventivas igualmente improductivas. Bajo estos parámetros, se aleja la Inversión de las áreas con altos niveles de corrupción.

En el ámbito POLÍTICO, se engendra alienación y cinismo popular, a lo que se acompaña inestabilidad en los regímenes, sino recordemos las caídas de Bucaram y de Mahuad como referentes de cometimiento de actos corruptos que los llevaron a dejar el poder.

Dieter Frisch<sup>28</sup>, ex Director General de Desarrollo de la Comisión Europea, dice que la corrupción aumenta los precios de bienes y servicios; incrementa la deuda de un país, baja el nivel de calidad ya que se proveen bienes de bajos Standard y deriva en una selección de proyectos basados en capital ( que son los que dan más réditos en

---

<sup>28</sup> EIGEN, Peter , La Corrupción en los Países Desarrollados y en Desarrollo . Un desafío de los 90. Fundación Konrad Adenauer. Edit. 1995

términos de corrupción ), en lugar de priorizar proyectos intensivos en la utilización de mano de obra, que podrían ser más útiles para el desarrollo y generar un menor impacto ambiental, lo que posterga aún más el alcance del desarrollo que requieren nuestros pueblos.

## 1.6 LA CORRUPCION OBSTACULO PARA EL DESARROLLO, LA SEGURIDAD Y LA GOBERNABILIDAD EN EL PAIS.

Todo el análisis introductorio efectuado en este primer capítulo, sirve de base para establecer con un mayor nivel de precisión los efectos más notorios que en forma de obstáculo, impiden el desarrollo del país y por el contrario lo sumen en un ambiente de inseguridad e ingobernabilidad.

De conformidad con lo establecido en el II Foro Global de la Lucha contra la Corrupción y la Protección de la Integridad de la ONU, calcula que cada año son lavados US \$ 600.000 millones provenientes de actividades ilícitas. Para el caso del Ecuador y conforme lo establece el Dr. Ramiro Larrea Santos, Presidente de la Comisión Cívica contra la Corrupción, *en tono descriptivo, las secuelas de la corrupción se evidencian con varios datos empíricos, En lo político: desde 1996 ningún presidente a durado más de un año ocho meses en el ejercicio del poder, y su desempeño ha sido cuestionado por la falta de honestidad del régimen. En lo económico: la evasión fiscal representa el 6.4 % del PIB; y el desvío de los gastos públicos originalmente planificados, el 1.1% del PIB. En lo social: más del 70% de la población vive en la pobreza y casi un 40% en la miseria*<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> LARREA Santos Ramiro, El Combate a la Corrupción: Hacia una nueva Sociedad en el Ecuador.

Nueve mil ochocientos millones de dólares se hicieron humo en Ecuador entre 1998 y el 2000 por actos de corrupción y lamentablemente desde el 2000, el país se encuentra en las listas de las naciones más corruptas de América Latina, según Transparencia Internacional, así para el 2003, se tiene el dudoso mérito de ser el tercer país más corrupto de la región , precedido por Haití y Paraguay.

Durante las dos últimas décadas, la corrupción en el Ecuador ha sido evidenciada por varios casos que han involucrado a altas autoridades gubernamentales, lo que ha provocado crisis de gobernabilidad e inestabilidad política . administrativa, toda vez que el país pierde 2.000 millones de dólares al año por la corrupción<sup>30</sup>, cifra que al ser canalizada en términos de atender prioridades de las grandes mayorías, podría coadyuvar por una parte al desarrollo de esos pueblos, pero por otra parte establecería un clima de gobernabilidad reflejado en la satisfacción de las necesidades más sentidas de la población.

Debido a voraces apetitos de politiqueros y de grupos de poder, fácilmente se evidencia que la priorización de obras y proyectos tienen un alto contenido político y no técnico, buscando principalmente la ejecución mediante Organizaciones No Gubernamentales . ONGs - , las que en muchos de los casos son de propiedad o en altos porcentajes son de propiedad de los detentores del poder, pero lo corrupto se evidencia en que este tipo de proyectos si bien van a ser financiados generalmente con fondos foráneos, en sus condicionamientos establecen de manera específica cuál será no ONG que lo ejecutará, por lo que del total de la remesa, se deberá desagregar los recursos que se destinarán al pago de los funcionarios de estas ONGs, remuneraciones que no son nada

---

<sup>30</sup> EL COMERCIO, jueves enero 1 del 2004, Sección B26.

despreciables, pero que desvían los fondos en buen porcentaje de los objetivos con los que fue concebido el proyecto.

Cuando en países como el nuestro, en el que se han defenestrado Presidentes de la República por presuntos actos de corrupción, la imagen que se presenta a nivel internacional, es la de un país de corruptos, donde el principal referente de ello es el Primer Mandatario, entonces, bajo dicha estigmatización, quien va a querer invertir en el país, desde luego que pocos serán los arriesgados, situación que provocará que sigamos viviendo en el subdesarrollo y sin siquiera tener expectativas de que se orienten recursos a dinamizar el accionar del aparato productivo de forma tal que pueda absorber mano de obra, lo que a su vez permitiría la disposición de ingresos que contribuyan a dar a esa población cierta capacidad adquisitiva que les permita sino sobrevivir, por lo menos subsistir. Pero al no darse este proceso, pues las circunstancias se revierten de manera tal que por la carencia de atención de parte del Estado, se van gestando grupos delincuenciales que ven en el lumpen una forma de conseguir satisfacer sus necesidades, aspecto que atenta contra la seguridad, de allí que se evidencie coincidentalmente que en etapas de crisis económicas, es cuando más proliferan los índices delictivos, pero si a esto se suma la acumulación de ofertas de campaña incumplidas por los gobernantes de turno, es lógico que se presenten protestas y reacciones de diferentes actores de la sociedad, de allí que no es de extrañar que hoy a más de quienes protestaban tradicionalmente, se encuentre otros grupos, como por ejemplo es el caso de las Cámaras de Comercio y de la Producción quienes piden el intervencionismo estatal para poder hacer frente los retos de la apertura de mercados que se dan con la globalización. Es lógico que todo este ambiente de insatisfacciones hará más difícil la administración del Estado con lo que



**PDF**  
Complete

*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

los índices de ingobernabilidad serán determinantes para la estabilidad o no del sistema político administrativo imperante.



## CAPITULO II

### MARCO LEGAL Y CORRUPCION

Como es bien conocido por todos, el país lo que más tiene son leyes, de tal manera que el problema de la corrupción y su ataque no ha dependido de la carencia de éstas, cuanto de la mala aplicación de éstas; así dentro de la Constitución Política del Ecuador, como en el Código Penal, y otras leyes que controlan y regulan las actividades de los funcionarios vinculados en el Sector Público; tanto en el orden legal cuanto en el orden financiero, hay disposiciones que tratan de establecer un ordenamiento jurídico moral para que la ejecución de sus responsabilidades se efectúe dentro de parámetros de honestidad, ética y moralidad.

En este capítulo se efectuará una revisión de esas normatividades así como de aquella que dan vida institucional a entidades creadas orgánicamente por el Estado ecuatoriano y cuya responsabilidad fundamental está dirigida a evaluar la gestión de esas instituciones estatales, ubicándoselas e identificándoselas como . Entidades de Control ., las que tienen como misión trascendental detectar con oportunidad los posibles hechos de asalto a las arcas del Estado y su consecuente sanción de haberse cometido actos ilícitos . Contraloría General del Estado, Superintendencias , Ministerio Público . .

Dentro de este contexto la normativa jurídica ecuatoriana, ha previsto una serie de preceptos orientados a prevenir y sancionar, de haber sido ya consumado el hecho, aquellas acciones referentes a actos de corrupción, y de manera comparativa se procurará poner en evidencia la forma como las legislaciones de nuestros vecinos inmediatos, Colombia por el norte y Perú por el sur, tratan sobre esta temática. Igualmente se pretende en

este capítulo, señalar aquellos esfuerzos e iniciativas provenientes de organismos de carácter internacional como son la Organización de las Naciones Unidas . ONU -, la Organización de Estados Americanos . OEA -, la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico . OCDE . que han orientado acciones para que se reconozca que así como se globalizan las economías, la corrupción también se ha mundializado, por lo que de manera urgente se requiere un consenso internacional para impulsar programas que contribuyan a su combate.

## **2.1 La corrupción en el ámbito de la Normativa Jurídica del Ecuador.**

### **▪ La Constitución Política del Estado.**

Como se define en el propio texto, la Constitución es la ley suprema del Estado. Las normas secundarias y las demás de menor jerarquía, deben mantener conformidad con los preceptos constitucionales. No tienen valor alguno las leyes, decretos, ordenanzas, disposiciones y tratados o acuerdos internacionales que, de cualesquier modo, estuvieren en contradicción con la Constitución o alteren sus prescripciones.

Las normas que en forma general o específica tratan sobre el control y manejo de los fondos públicos, de los funcionarios responsables de los mismos, e incluso de las penas, serán señalados en la revisión de la Carta Magna.

### **La Constitución Política del Estado y el Sector Público.**

La Carta Magna del Estado vigente, siendo la Ley de las Leyes, desde su parte introductoria contienen el compromiso de enfrentar este mal de la sociedad, cuando en el Título I . De los Principios Fundamentales . en el Art. 3, numeral 6, contempla *Garantizar la vigencia del sistema democrático y la **administración pública libre de corrupción.*** Esta disposición puede ser asociada con uno de los efectos posibles que se pueden presentar como consecuencia negativa al Estado Ecuatoriano, en caso de quienes fungimos el rol de funcionarios públicos no cumpliéramos con responsabilidad el trabajo a nosotros encomendados, así, el Art. 20 señala entre otros aspectos, que *Las instituciones del Estado ñ ñ ., estarán obligadas a indemnizar a los particulares por los **perjuicios** que irroguen como consecuencia de la **prestación deficiente de los servicios públicos o de los actos de sus funcionarios y empleados, en el desempeño de sus cargos.***

Además en el Cap. VII, que trata acerca De Los Deberes y Responsabilidades, en el Art. 97 al referirse a los Deberes y responsabilidades de los ciudadanos, señala en el numeral 14 la obligación que tenemos para ***Denunciar y combatir actos de corrupción*** .

En el Título V de la Constitución, se trata acerca de las Instituciones del Estado y la Función Pública así en el Capítulo I . De las Instituciones del Estado . el Art. 118, pasa a determinar cuales serán las Instituciones que se enmarcan dentro de este precepto, destacándose el hecho de que lo constituyen:

1. Los organismos y dependencias de las funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial;
2. Los órganos electorales;

3. **Los organismos de control y regulación;**
4. Las entidades que integran el régimen seccional autónomo;
5. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la **prestación de servicios públicos** o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado:
6. Las personas jurídicas creadas por acto legislativo seccional para **la prestación de servicios públicos**

Además en el Capítulo II: que trata De la Función Pública, el Art. 120 [ **Responsabilidad de los miembros del sector público** ], señala de manera textual lo siguiente: *%No habrá dignatario, autoridad, funcionario ni servidor público exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones.*

*El ejercicio de dignidades y funciones públicas constituye un servicio a la colectividad, que exigirá capacidad, **honestidad y eficiencia***

Igualmente cabe resaltar lo dispuesto en el Art. 121 [**Normas de responsabilidad Pública**] el mismo que es claro al precisar *%Las normas para establecer la responsabilidad administrativa, civil y penal por el **manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos**, se aplicarán a los dignatarios, funcionarios y servidores públicos de los organismos e instituciones del Estado.*

*Los dignatarios elegidos por votación popular, los delegados o representantes a los cuerpos colegiados de las instituciones del Estado y los funcionarios y servidores públicos en general, estarán sujetos a las sanciones establecidas por **comisión de delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito**. La acción para perseguirlos y las*

penas correspondientes serán imprescriptibles y, en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán aún en ausencia de los acusados. Estas normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aunque no tengan las calidades antes señaladas; ellos serán sancionados de acuerdo con el grado de responsabilidad+. Es indudable que lo señalado en este artículo de la Constitución, es un notable logro para combatir la corrupción, ya que flexibiliza aquellos principios considerados absolutos por la ortodoxia jurídica.

De lo establecido hasta aquí en la Carta Fundamental del Estado, es apropiado hacer un análisis reflexivo sobre algunos aspectos que de allí se destaca; por ejemplo que se prevé la existencia de Organismos de Control . dígase: Superintendencias, Contraloría, Ministerio Público . Fiscalía-, H. Congreso Nacional . así como también se especifica la responsabilidad que tenemos quienes nos encontramos siendo parte de estas instituciones, en nuestra condición de Servidores Públicos y es necesario resaltar el hecho de cómo este término se ha ido deteriorando de lo que en realidad debería representar, ya que en su jerarquía máxima está el Ministro, término que tiene sus orígenes en el vocablo griego *diákonos*, que se lo utilizaba para referirse a quien cumplía las funciones de servidor servir a los demás con el desempeño del trabajo más humilde, pero a esta parte de la historia cuanto a cambiado esa situación, porque se pensaría que quien llega a ostentar la condición de Ministro, en vez de Ministrar o servir, lo que aspira es a que los demás lo sirvan y esa actitud es también asumida por sus inmediatos seguidores.

Además de lo señalado en párrafos anteriores, se destaca la responsabilidad a la que estamos sujetos quienes ostentamos ese privilegio de ser Servidores Públicos, responsabilidades manifiestas en el manejo y administración de los recursos públicos, sin que exista

funcionario exento de responsabilidad por el ejercicio de sus funciones para lo cual se exige capacidad, **honestidad y eficiencia**, término último que exige **hacer bien las cosas**, más yo me inclinaría a que debería ser con **eficacia**, concepto que de alguna manera la eficiencia y va más allá por que se relaciona con el hecho de **hacer bien lo que se debe hacer**, caso contrario podríamos caer en aquella falencia denunciada por Peter Broker en su obra de Administración Efectiva, **no hay esfuerzo más inútil que hacer bien algo que a uno no le corresponde**.

La Constitución señala que se sancionará la comisión de actos de corrupción como son: peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito y al referirse a esta última condición, se pone énfasis al enriquecimiento injustificado, ilegal, de los ciudadanos elegidos por votación popular, de los delegados o representantes a cuerpos colegias del sector público, servidores públicos en general, y de las personas que participen en esta clase de delitos, aunque no ostenten calidad alguna.

En el Art. 122 establece mecanismos para el control del enriquecimiento ilícito, al establecer la obligatoriedad de presentar una **Declaración Patrimonial Juramentada**, que incluya activos y pasivos, tanto al inicio como al final de su gestión. Sin embargo se deja un vacío en el sentido de que en la etapa intermedia no se efectúa ningún tipo de control, de allí que este mecanismo de control deja mucho que desear y peor aún si a ello se suma el hecho de que quien debería hacer un seguimiento de estas Declaraciones es la Contraloría General del Estado, Entidad que hasta donde se conoce, en ningún momento ha efectuado un análisis de estos documentos, salvo cuando ya se han consumado hechos dolosos y se procede a las **famosas auditorías o exámenes especiales urgentes**, pero de carácter posterior. Otra de las fallas, que son vox populi, es el hecho de que una cosa es cumplir con la presentación de este documento

y otra muy diferente es evaluar el contenido, ya que la experiencia ha demostrado lo irrisorias que resultan algunas de éstas, constando en muchas de ellas, departamentos en sectores selectos de las principales ciudades a precios sumamente bajos, igual es el caso de oficinas y vehículos y ni qué decir de las cuentas bancarias.

Sin pretender hacer un análisis estrictamente jurídico de la Constitución Política desde una óptica de lo que ésta establece sobre la corrupción, ya que por nivel de formación en el ámbito de la economía, antes que en Derecho, a continuación busco señalar al menos aquellos mandatos de la Carta Magna en los que se definen responsabilidad sobre esta temática a instituciones fundamentales para su combate y erradicación.

El Art. 130 en el que se trata de las **Atribuciones y deberes del Congreso**, en el numeral 8, señala ***Í*** ***Á*** ***Fiscalizar los actos de la Función Ejecutiva y los del Tribunal Supremo Electoral*** ***Á*** ***Á*** ***Î***, pero que pena+ que allí no se contemple a otra de las Funciones del Estado, esto es, a la Función Judicial, por que hoy es evidente la manera tan politizada+ en que se maneja la Administración de Justicia en el país, prácticamente secuestrada en manos de un partido político plenamente identificado, de forma tal que no se puede hablar de una justicia imparcial, sino con claros visos de parcialismo hacia los grupos de poder que siempre han manejado al país.

El numeral 8 del citado Artículo (130), es tajante en el sentido de *Proceder al enjuiciamiento político, ñ ñ ñ del Presidente y el Vicepresidente de la República, de los ministros de Estado, del Contralor General y Procurador del Estado, Defensor del Pueblo, del Ministro Fiscal General; de los vocales del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo Electoral, durante el ejercicio de sus funciones y hasta un año*

después de terminadas+ solo podrán ser enjuiciados políticamente por la comisión de delitos contra la seguridad del Estado o por **delitos de concusión, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito**. Además este artículo también prevé que %Si de la censura se derivaren indicios de responsabilidad penal del funcionario, se dispondrá que el asunto pase a conocimiento del juez competente+

Desde la óptica de un ciudadano sin mayor conocimiento del Derecho, veo que en la Carta Magna, hay muchos preceptos en los que los llamados a hacer respetar la Ley de las Leyes, fácilmente la violan y de manera campante como un eje transversal atraviesa al corrupción como ese mal endémico de las sociedades que de a poco sigue consumiendo la esencia misma de la estructura social, sus leyes, solo de manera referencial, por ejemplo en el Art. 119 al tratar sobre **Atribuciones y autonomía**, entre otras cosas dice %Aquellas instituciones que la Constitución y la ley determinen, **gozarán de autonomía para su organización y funcionamiento** , si bien esto contempla la Constitución, en la práctica que se observa con ligera excepción quizás de los Consejos Provinciales y Municipales, ni las funciones ejecutiva, ni legislativa, respetan esta norma, ya que utilizan esas dependencias e instituciones para pagar favores políticos, ya que si bien le corresponde la función nominadora ya sea al Presidente de la República o al Congreso Nacional, en la realidad se ve que no solo se nombra a las principales autoridades, sino que como . valor agregado -, con ese nombramiento se acompaña una lista de potenciales funcionarios para ocupar los cargos principales de esas dependencias, los que en su mayoría pertenecen a los partidos políticos de gobierno y sobre todo como lamentablemente constatamos con este Gobierno la gran mayoría de los %aspirantes+ son familiares de las autoridades nominadoras, violando otra normativa Constitucional, el Art. 125 que hace alusión al nepotismo, cuya violación



se sancionará penalmente+ y es visto como *la corruptela política caracterizada por el favoritismo familiar; por la dispensa de honores, dignidad, cargos y prebendas a los parientes y amigos+*<sup>31</sup>, aspectos que notoriamente atentan contra la autonomía y profesionalización de las mismas dado el hecho de que en gran cantidad de casos quienes llegan a ocupar cargos de nivel directivo, no siempre son los mejores profesionales, cuanto sí los mejores politiqueros que buscan desde esas posiciones ejercer proselitismos políticos de respaldo al régimen desviándose de la misión para la que fueron creadas las instituciones; y, qué decir de las Gobernaciones . pequeñas agencias del gobierno en las provincias . en las que los *dirigentes políticos+* de los partidos de Gobierno, alejados de la necesidad de su comunidad, se dedican a construir una plataforma política electorera, qué triste es constatar esta realidad, mediante los viajes de estudio efectuados con el IAEN a las diferentes provincias, donde ciertos Gobernadores (as), cuando se les ha solicitado que de manera pública presenten un informe de su gestión en la provincia, han presentado Informes al Partido de Gobierno, entre cuyo contenido ha constado por ejemplo ítems como : *Número de compañeros del Partido incorporados a Instituciones públicas, Eventos/ Actos de respaldo al Gobierno efectuados en la Provincia+y otros informes+* que lo único que hacen es llenar de vergüenza la manera tan corrupta como se conduce a nuestro país, donde el contrabando de la conciencia no tiene precio y cuánta valíacobra aquello de que *Esta parte de América fue poblada por conquistadores, aventureros y misioneros, pero comenzó a ser gobernada por contrabandistas+*<sup>32</sup> y yo diría que para el caso de nuestro querido Ecuador esta forma de gobernación todavía esta presente y latente.

---

<sup>31</sup> CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual

<sup>32</sup> ARCINIEGAS, Germán, registrado en la obra: *En Defensa Propia+*, de Luis Moreno Ocampos, Editorial Sudamericana.

Pero que se puede decir también sobre la manera como ejercen su gestión los Honorables %Padres de la Patria %y no ponga %Distinguidos+, porque ello daría opción a recordar el porqué de este calificativo de parte de ese viejo político populista %Don Buca+ cuando les decía %Distinguidos, no por sus obras, porque todos son unos chuchumecos y corruptos, Distinguidos, porque desde aquí les distingo+y cuanta razón se encuentra aún hoy para esta apreciación, ya que pese a que la Constitución en el Capítulo III . DE LOS DIPUTADOS- en el Art. 135 al señalar las **Normas de actuación**, entre otras cosas dice %*Prohíbese a los diputados ofrecer, tramitar, recibir o administrar recursos del Presupuesto General del Estado ò Igualmente les estará prohibido gestionar nombramientos de cargos públicos* .+ norma que tampoco se cumple, ya que los legisladores, más aún los allegados a la función ejecutiva, ayudan a gestionar la entrega de recursos bajo ciertos criterios de apoyo al Presidente y para el caso de cargos públicos es un asunto de %silencio alarmante+ que el mejor aval para ingresar a una institución, es el padrinazgo de un diputado y mucho mejor si es del partido de gobierno o de los %buenos del país+. Claro que con la astucia propia de los %hacedores de leyes y su interpretación+, para mantener una buena imagen se establece en el Art. 136 que para perder la condición de diputado, se debería haber incurrido en violación al %CÓDIGO DE ETICA+, pero me pregunto, pese a los diferentes casos de incumplimiento, cuántos diputados han perdido esa condición?

Para el caso del Presupuesto del Estado, la Constitución define en el Art. 130, dentro de las Atribuciones y Deberes del Congreso, en el numeral 13, %*Aprobar el presupuesto general del Estado y vigilar su ejecución*+, y esta es otra situación para evidenciar la corrupción, ya que se supone que un presupuesto apropiadamente formulado, debe poner en equilibrio, cual balanza, los ingresos con los egresos, pero lamentablemente que es lo

que hemos evidenciado?, que el Congreso Nacional aprueba Presupuestos desfinanciados o que se financiarán con deuda externa+, aprobación de parte de diputados que en la antesala comprometieron su voto a cambio de ciertos favores+ y otra manera como la corrupción vuelve a galopar es cuando el H. Congreso no *vigila su ejecución*, de allí que aunque la Ley lo establezca, no se entrega de manera efectiva el 30% de los ingresos corrientes para el sector de la educación, ni tampoco se entrega el 15% para los Gobiernos Seccionales, dígame Consejos Provinciales y Municipios del país, acaso en este caso el silencio corrupto no es cómplice de la violación constitucional?.. Cabe precisar que en el caso del 15%, es cierto que hoy se está entregando casi ese porcentaje, pero, la entrega no es con la oportunidad que el caso requiere, sino que la entrega se la hace de acuerdo a la disponibilidad de caja y sobre todo de acuerdo al nivel de presión política+ que esté apadrinando al solicitante, porque no es igual el tratamiento dado a Municipios grandes+ como el de Quito o de Guayaquil, que el que le darán al de Atocha, Baba, etc..

Ahora que se puede decir en la relación: Constitución, Función Judicial y Corrupción?, pues es notorio que al no tener total independencia esta Función, según lo consagra la Constitución en el Art. 199, al señalar entre otras cosas *Los órganos de la Función Judicial serán **independientes** en el ejercicio de sus deberes y atribuciones. Ninguna función del Estado podrá **interferir** en los asuntos propios de aquellos +* agregando además que *Los magistrados y jueces serán **independientes** en el ejercicio de su potestad jurisdiccional aun frente a los demás órganos de la Función Judicial; sólo estarán sometidos a la Constitución y a la ley.+.* Acaso hoy no somos testigos de cómo se viola esta norma de la Constitución cuando el nombramiento de Jueces de la Corte Suprema de Justicia está politizado, de allí la explicación de porqué algunos juicios sí concluyen con sentencias dirigidas+ y otros . según el interés- duermen el sueño de

los justos, lo que ha llevado a decir de muchos entendidos a sostener que no hay Justicia en el país, porque, *Justicia que tarda, no es Justicia*.

Aunque en el capítulo siguiente se hará un análisis más funcional de los Organismos de Control, que indudablemente son los más llamados a efectuar un combate a la corrupción, en esta sección, procuraré hacer un enfoque más bien esquemático de cómo la Constitución en el Título X, define las responsabilidades a estas instancias institucionales para tal efecto y quizás las posibles falencias que desde mi percepción se vienen presentando.

De manera general, los Organismos que la Constitución define en este capítulo como de Control, tienen como premisa para el éxito en el combate a la corrupción, la independencia de quien ejerza la Dirección en las mismas o dicho de otra forma, depende de que ese nombramiento no sea *politizado*, un hecho evidente de la falta de seguridad jurídica y de confiabilidad es que en el país ya por el lapso de un año no se haya podido nombrar al Contralor General del Estado, cargo trascendental para la transparencia en la gestión pública, pero lamentablemente más pesan los intereses políticos que los del país.

Para el caso del(a) Ministro (a) Fiscal General, si bien la designación la efectúa el H. Congreso Nacional de una terna enviada por el Consejo de la Judicatura, está claro que los intereses políticos se pondrán en evidencia cuando se estructuran bloques legislativos, para apoyar a tal o cual candidato a cambio de entrega de instituciones del Estado para su manejo o de condonaciones y perdones así como el regreso de políticos en autoexilio por actos *reprochados* por la sociedad en general, pero así manejan el país los *Padres de la Patria*.

Para el caso de los Superintendentes la situación no es muy diferente, ya que de la terna remitida por el Presidente de la República se hará la elección, la misma que no estará libre de las mismas presiones y tentaciones señaladas en el caso anterior, quizá lo que varía es el caso de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, cuyos miembros obedecen a designaciones de la sociedad civil, sin embargo no es extraño para todos como se está dando un intento corrupto para también politizarla, con delegados que respondan a grupos e interese claramente definidos.

A más de los preceptos legales señalados en los párrafos anteriores, en el desarrollo del capítulo III de esta investigación, se procederá a señalar el Marco Legal de aquellas Instituciones del Estado que tienen dentro de su rol funcional impulsar acciones de combate a la corrupción, aspecto que permitirá seguir con el método previsto, esto es, el deductivo, yendo de un análisis general a uno particular.

▪ **La corrupción en la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.**

En ejercicio de la facultad que le confiere el numeral 2 del artículo 139 de la Constitución Política de la República, el H. Congreso Nacional expidió esta Ley y que fue publicada en el Registro Oficial Nro. 589, el martes 4 de junio del 2002, en la que en los Títulos IV y V se inserta una serie artículos que se relacionan con la lucha contra la corrupción. Dada la importancia de esta Ley con los objetivos de esta investigación, las partes señaladas, se las transcribe al final como **ANEXO Nro. 1.**

Igualmente es importante señalar que a la fecha del desarrollo de este trabajo, se expidió la con R.O, 337, de 18 de mayo de este año,

numerada como 2004 . 34, la **LEY ORGANICA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA**, importante instrumento legal que de ser utilizada de manera apropiada por parte principalmente de la sociedad civil, se constituirá en un elemento de soporte y fortalecimiento de participación ciudadana en procesos de veeduría y contraloría social con lo que se puede iniciar un proceso sostenido de acciones de combate a la corrupción, - Véase **ANEXO Nro. 2. E**

Sin embargo cabe precisarse por otra parte que la experiencia práctica demuestra que el país cuenta con el suficiente marco jurídico para combatir la corrupción, pero el problema está en la falta de cumplimiento de estas disposiciones por parte de las autoridades gubernamentales y por la falta de conciencia de parte de la sociedad civil para vigilar el fiel cumplimiento de este tipo de normatividades.

## **2.2. Revisión de la Legislación Colombiana y de la Legislación Peruana en lo relacionado a la lucha contra la corrupción.**

Con la finalidad de tener elementos referenciales de cómo en otros países se lucha contra la corrupción, en esta sección se incluye un ligero análisis de cómo se lo hace en Colombia y Perú, así como en otros países del contexto latinoamericano.

### **▪ En el caso de Colombia<sup>33</sup>**

Las acciones relacionadas con la lucha contra la corrupción, de conformidad con la Constitución de la República de Colombia, según el Art. 118, ~~el~~ Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de

---

<sup>33</sup> Informaciones bajadas de Internet;  
[www.georgetown.edu/pdba/comb/control/publico/atribuciones](http://www.georgetown.edu/pdba/comb/control/publico/atribuciones).

la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley. Al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.

**Artículo 277.-** El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones:

- Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos.
- Proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo.
- Defender los intereses de la sociedad.
- Defender los intereses colectivos, en especial el ambiente.
- Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas.
- Ejercer vigilancia superior en la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.
- Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales.
- Rendir anualmente informe de su gestión al Congreso.
- Exigir a los funcionarios públicos y a los particulares la información que considere necesaria.

- Las demás que determine la ley. Para el cumplimiento de sus funciones la Procuraduría tendrá atribuciones de policía judicial, y podrá imponer las acciones que considere necesarias.
- 
- **En el caso del Perú<sup>34</sup>**

La Constitución Política del Perú establece que es el Ministerio Público el encargado de impulsar la lucha contra la corrupción, de allí que se señale

**Í Artículo 47.-** La defensa de los intereses del Estado está a cargo de los Procuradores Públicos conforme a ley. El Estado está exonerado del pago de gastos judiciales.

**Artículo 159.-** Corresponde al Ministerio Público:

1. Promover de oficio, o a petición de parte, la acción judicial en defensa de la legalidad y de los intereses públicos tutelados por el derecho.
2. Velar por la independencia de los órganos jurisdiccionales y por la recta administración de justicia.
3. Representar en los procesos judiciales a la sociedad.
4. Conducir desde su inicio la investigación del delito. Con tal propósito, la Policía Nacional está obligada a cumplir los mandatos del Ministerio Público en el ámbito de su función.
5. Ejercitar la acción penal de oficio o a petición de parte.
6. Emitir dictamen previo a las resoluciones judiciales en los casos que la ley contempla.
7. Ejercer iniciativa en la formación de las leyes; y dar cuenta al Congreso, o al Presidente de la República, de los vacíos o defectos de la legislación.

---

<sup>34</sup> Internet, [www. Georgetown](http://www.Georgetown.edu) .ibidem..



De la revisión de los preceptos contemplados en las Constituciones de otros países, considero que la de Venezuela es una de las que más contempla elementos normativos para la lucha contra este mal endémico de la sociedad, de allí que sobre la base de la misma fuente informativa, me permito transcribir ocho artículos de dicha Constitución sobre esta temática:

- **En el caso de Venezuela**

**Artículo 274.-** Los órganos que ejercen el Poder Ciudadano tienen a su cargo, de conformidad con esta Constitución y la ley, prevenir, investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa; velar por la buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público, el cumplimiento y la aplicación del principio de la legalidad en toda la actividad administrativa del Estado, e igualmente, promover la educación como proceso creador de la ciudadanía, así como la solidaridad, la libertad, la democracia, la responsabilidad social y el trabajo.

**Artículo 275.-** Los representantes del Consejo Moral Republicano formularán a las autoridades o funcionarios de la Administración Pública, las advertencias sobre las faltas en el cumplimiento de sus obligaciones legales. De no acatarse estas advertencias, el Consejo Moral Republicano, podrá imponer las sanciones establecidas en la ley. En caso de contumacia, el presidente o presidenta del Consejo Moral Republicano presentará un informe al órgano o dependencia al cual esté adscrito el funcionario o funcionaria públicos, para que esa instancia tome los correctivos de acuerdo con el caso sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar en conformidad con la ley.

**Artículo 276.-** El Presidente o Presidenta del Consejo Moral Republicano y los o las titulares de los órganos del Poder Ciudadano presentarán un informe anual ante la Asamblea Nacional en sesión plenaria. Así mismo, presentarán los informes que en cualquier momento les sean solicitados por la Asamblea Nacional.

Tanto los informes ordinarios como los extraordinarios se publicarán.

**Artículo 277.-** Todos los funcionarios o funcionarias de la Administración Pública están obligados, bajo las sanciones que establezcan la ley, a colaborar con carácter preferente y urgente con los representantes del Consejo Moral Republicano en sus investigaciones. Este podrá solicitarles las declaraciones y documentos que consideren necesarios para el desarrollo de sus funciones, incluidos aquellos que hayan sido clasificados o catalogados con carácter confidencial o secreto de acuerdo con la ley. En todo caso, el Poder Ciudadano sólo podrá suministrar la información contenida en documentos confidenciales o secretos mediante los procedimientos que establezca la ley.

**Artículo 278.-** El Consejo Moral Republicano promoverá todas aquellas actividades pedagógicas dirigidas al conocimiento y estudio de esta Constitución, 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.

**Artículo 279.-** El Consejo Moral Republicano convocará un Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano, que estará integrado por representantes de diversos sectores de la sociedad; adelantará un proceso público de cuyo resultado se obtendrá una terna que será sometida a la consideración de la Asamblea Nacional que, mediante el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes, escogerá en

un lapso no mayor de treinta días continuos al o a la titular del órgano del Poder Ciudadano que esté en consideración. Si concluido este lapso no hay acuerdo en la Asamblea Nacional, el Poder Electoral someterá la terna a consulta popular.

En caso de no haber sido convocado el Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano, la Asamblea Nacional procederá, dentro del plazo que determine la ley, a la designación del titular del órgano del Poder Ciudadano correspondiente.

Los y las integrantes del Poder Ciudadano serán removidos por la Asamblea Nacional, previo pronunciamiento del Tribunal Supremo de Justicia, de acuerdo con lo establecido en la ley.

**Artículo 285.-** Son atribuciones del Ministerio Público: 1. Garantizar en los procesos judiciales el respeto de los derechos y garantías constitucionales, así como de los tratados, convenios y acuerdos internacionales suscritos por la República.

2. Garantizar la celeridad y buena marcha de la administración de justicia, el juicio previo y el debido proceso.

3. Ordenar y dirigir la investigación penal de la perpetración de los hechos punibles para hacer constar su comisión con todas las circunstancias que puedan influir en la calificación y responsabilidad de los autores y demás participantes, así como el aseguramiento de los objetos activos y pasivos relacionados con la perpetración.

4. Ejercer en nombre del Estado la acción penal en los casos en que para intentarla o proseguirla no fuere necesario instancia de parte, salvo las excepciones establecidas en la ley.
5. Intentar las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil, laboral, militar, penal, administrativa o disciplinaria en que hubieren incurrido los funcionarios o funcionarias del sector público, con motivo del ejercicio de sus funciones.
6. Las demás que le atribuyan esta Constitución y la ley.

Estas atribuciones no menoscaban el ejercicio de los derechos y acciones que corresponden a los o las particulares o a otros funcionarios o funcionarias de acuerdo con esta Constitución y la ley.

**Artículo 286.-** La ley determinará lo relativo a la organización y funcionamiento del Ministerio Público en el ámbito nacional, estatal y municipal, proveerá lo conducente para asegurar la idoneidad, probidad y estabilidad de los fiscales o fiscalas del Ministerio Público. Asimismo establecerá las normas para garantizar un sistema de carrera para el ejercicio de su función.

Como se ha podido notar en las Constituciones señaladas, se orientan principios tendientes a que esta lucha se la efectúe para moralizar la sociedad tan venida a menos por esta pandemia social.

- **La lucha contra la Corrupción en el marco de la Organización de las Naciones Unidas ÒONU-**

El fuerte impacto que ha tenido la corrupción en las economías mundiales ha conllevado a que diferentes organismos internacionales también

orienten acciones tendientes a combatir este mal; así la Convención de la ONU contra la Corrupción<sup>35</sup> es el paso más importante en un proceso que inició a principios de los años 90. En esa época empezó el esfuerzo para acabar con la concepción de que la corrupción era un hecho inevitable de la vida y se trató de señalarla como uno de los mayores obstáculos contra el desarrollo. Corrupción pasó de ser una palabra que no debía ser mencionada en las reuniones internacionales a ser el blanco de un amplio y poderoso acuerdo internacional, el cual está respaldado tanto por los países del Norte como por los del Sur.

En 1996, la Asamblea General de la ONU adoptó la histórica resolución A/RES/51/191, en la cual hace un llamado para legislar en contra de los sobornos a los funcionarios públicos durante la realización de transacciones internacionales y para prohibir la deducibilidad de impuestos en este tipo de pagos. Dicha resolución es precursora de la Convención de la OCDE . *ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACION Y EL DESARROLLO, más adelante se analizará su accionar* - Ccontra el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros que fue aprobada en 1999.

El Fondo Monetario Internacional siguió estos pasos durante la reunión de su consejo en 1997, en la cual adoptó nuevos lineamientos para préstamos en los que se subrayaba la importancia de prevenir y penalizar la corrupción.

Las bases para el reconocimiento de la corrupción como un problema internacional fueron sentadas en las Conferencias sobre Prevención del Delito que organizó la ONU en 1990 y en 1995. En estas reuniones, los gobiernos acordaron incluir en la agenda al controvertido y políticamente incomodo tema. Los juristas tanto de países desarrollados como en

---

<sup>35</sup> La información que se presenta sobre esta Convención, ha sido tomada de INTERNET, de la página Web de la ONU, Boletín ONU.

desarrollo, abordaron directamente la cuestión de corresponsabilidad de quien da y quien recibe sobornos.

En la década de los 90s y en el nuevo siglo, un número creciente de gobiernos y de Jefes de Estado han caído o han tenido que renunciar ante la intolerancia del público contra la corrupción. Los países donantes y las instituciones financieras como el Banco Mundial han instituido estrictas políticas anticorrupción que regulan el otorgamiento de préstamos y donativos y los procesos de adquisiciones. Particularmente en los países desarrollados, los grandes corporativos multinacionales y sus poderosos directores ejecutivos han sido llamados por la justicia para rendir cuentas por defraudar a los accionistas, traicionar a sus empleados o por manipular las políticas públicas.

En agosto de 2001, con la fuerza de una Resolución de la Asamblea General, las Naciones Unidas convocaron a un Grupo Intergubernamental de Expertos de Composición Abierta sobre el tema. Posteriormente, en 2002, un comité *ad hoc* de la Asamblea General, con base en las recomendaciones de los expertos se dio a la tarea de redactar un proyecto de Tratado en Contra de la Corrupción. La convención que propusieron contó con un amplio apoyo político durante la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, la cual incluyó a la corrupción como uno de los temas clave en el documento final sobre políticas de desarrollo elaborado por la Conferencia y conocido como "Consenso de Monterrey".

En la Asamblea General de Naciones Unidas el 31 de octubre del 2003, se aprobó el Primer Tratado Mundial contra la Corrupción que penaliza el soborno, la malversación de fondos públicos y el lavado de dinero, entre otros delitos, el mismo que de acuerdo con la información difundida ~~la~~ *elaboración del documento tardó dos años y entrará en vigencia 90 días*

*después de que 30 gobiernos lo hayan ratificado, este tratado se lo denominó como CONVENCIÓN CONTRA LA CORRUPCIÓN y exige que los gobiernos devuelvan los bienes obtenidos por medio de actos corruptos en otros países.*

*"La corrupción daña a los pobres desmesuradamente", dijo el Secretario General de la ONU, Kofi Annan y añadió que "Es un elemento clave en los problemas económicos y un obstáculo principal para el desarrollo y la eliminación de la pobreza".*

*El tratado exhorta a la cooperación internacional para evitar e investigar la corrupción, así como a juzgar a los responsables, con el fin de que países en desarrollo puedan recuperar fondos millonarios presuntamente desviados a paraísos fiscales+*

Dentro de los principales interesados en aplicar la Convención se encuentra Nigeria y México quienes esperan recuperar millones en divisas que fueron depositadas en cuentas en bancos en el extranjero por presuntos funcionarios corruptos.

De acuerdo con la Convención en contra de la Corrupción, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, los países que ratifiquen este acuerdo estarán obligados jurídicamente a:

- Tipificar actos de corrupción;
- Desarrollar instituciones nacionales para prevenir la corrupción y para perseguir a los infractores;
- Cooperar con otros gobiernos para recuperar activos robados; y
- Brindar apoyo mutuo, incluyendo asistencia técnica y financiera para el combate contra la corrupción, reduciendo su incidencia y fortaleciendo la integridad.

Una vez firmada la Convención, los gobiernos se darán a la tarea de adecuar sus prácticas a los términos de la Convención y obtener su ratificación a nivel nacional. Para que la Convención entre en vigor, es necesario que sea ratificada por 30 naciones. Posteriormente, la Convención será supervisada por una Conferencia de los Estados Parte.

Sobre estas iniciativas, es apropiado indicar que otro de los organismos que trabajan sobre este tema no están en total acuerdo con estas acciones, así por ejemplo, según el documento analizado, establece que *Transparencia Internacional criticó la iniciativa diciendo que no abarca eficazmente al sector privado especialmente en el campo del soborno .. La entidad dijo que en cuanto al financiamiento de los partidos políticos, el lenguaje del documento es débil*.

El documento en cuestión fue acordado por 192 países, aunque no todos los representantes a la reunión de Mérida . Diciembre del 2003 - lo firmaron ya que algunos prefieren que sea analizado en sus propios gobiernos.

Se espera que otros países de Europa, Asia y América Latina también lo firmen, encontrándose entre los estados que participaron en la Convención el Ministro del Interior del Reino Unido, el Primer Ministro de Relaciones Exteriores de Japón, el Procurador General de los Estados Unidos, y altas autoridades de Francia, Suiza y China entre otros.

Al encuentro acudieron 75 ministros de diferentes países, representando a las cancillerías y a las carteras de justicia respectivas. Para que la Convención entre en vigor se requiere la firma y ratificación de los congresos de al menos 30 estados, por lo que se calcula que podrá entrar en vigor en unos dos años.



▪ **La Lucha contra la corrupción en el marco de la Organización de los Estados Americanos ÖOEA-**

La Convención Interamericana contra la Corrupción<sup>36</sup>, adoptada en 1996, fue el primer tratado internacional contra la corrupción en el mundo. Hasta hoy, ha sido firmado por 25 países y ratificado por 15.

En su preámbulo, la Convención caracteriza la corrupción como una amenaza para la democracia y establece que "el combate contra la corrupción fortalece las instituciones democráticas, evita distorsiones de la economía, vicios en la gestión pública y el deterioro de la moral social".

La Convención dispone que las partes adopten leyes para clasificar a ciertas actividades como delictivas, por ejemplo, la aceptación o solicitud de sobornos por parte de funcionarios públicos. Las partes deberán también prohibir y castigar los sobornos de funcionarios de otros países. La Convención establece pautas sobre extradición y apela a la asistencia y cooperación mutua en la investigación y enjuiciamiento de los actos de corrupción.

Las partes del tratado acuerdan considerar la aplicación de una extensa lista de medidas para prevenir la corrupción. Estas incluyen: normas de conducta para el cumplimiento de las funciones públicas orientadas a prevenir conflictos de intereses; instrucciones al personal de las entidades públicas sobre sus responsabilidades éticas; sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos de ciertos funcionarios públicos; sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del gobierno; adopción de leyes impositivas que impidan la corrupción; y medidas que impidan la corrupción por parte de sociedades o asociaciones mercantiles. Otras

---

<sup>36</sup> La información sobre esta temática ha sido tomada de INTERNET, de la página Web de la OEA.

medidas preventivas incluyen la creación de sistemas para proteger a los ciudadanos que denuncien actos de corrupción y mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil en los esfuerzos destinados a prevenir tales actos.

Con la finalidad de llegar a una real aplicación de lo establecido en la Convención Interamericana contra la corrupción, la OEA conjuntamente con el BID, promueven un proyecto anticorrupción y será implementado en 12 países latinoamericanos con la finalidad de fortalecer las leyes contra la corrupción.

La OEA brindará apoyo técnico a instituciones de cada uno de los países con el objeto de promover la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Los investigadores analizarán si las leyes penales de cada país se armonizan con los criterios establecidos en este tratado, indicarán las reformas que deban introducirse a la legislación existente y recomendarán nuevas leyes que mejoren su aplicación. Los países participantes serán: Argentina, Bolivia, Chile, **Ecuador**, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.

En marzo del 2003, durante la ceremonia de la firma del acuerdo de cooperación entre la OEA y el BID, el Secretario General de la OEA, César Gaviria, subrayó la importancia del proyecto "en la lucha contra uno de los problemas que más afecta el sistema democrático y el desarrollo económico y social" en la región.

El Presidente del BID, Enrique Iglesias, calificó la Convención Interamericana contra la Corrupción de 1996 como "una iniciativa histórica sin precedentes en el mundo" y felicitó a la OEA por haber impulsado este esfuerzo. Expresó que el nuevo proyecto demuestra el compromiso de la

OEA y el BID de coordinar acciones y colaborar entre sí para mejorar y fortalecer el buen gobierno en todas las Américas".

El proyecto fue diseñado conjuntamente por el Departamento de Cooperación Jurídica de la OEA y el Departamento Legal del BID, que participarán también en el proyecto. Transparencia Internacional, una organización no gubernamental importante en la lucha contra la corrupción, igualmente respalda la iniciativa.

Los fondos para el proyecto provendrán del BID, de las instituciones que participan en cada país y de un fondo específico constituido por Estados Unidos en el marco del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral para apoyar proyectos innovadores para el desarrollo en las Américas.

Además de la evaluación de las leyes, el proyecto incluirá talleres para promover la discusión y las estrategias para mejorar la aplicación de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Se establecerá un foro a través del Internet para que las organizaciones y los ciudadanos puedan seguir el progreso y aportar ideas e información.

Este proyecto forma parte de una amplia estrategia de la OEA para combatir la corrupción, uno de los mandatos de la Organización establecidos en el proceso de la Cumbre de las Américas. El año pasado, la OEA patrocinó talleres sobre la Convención Interamericana contra la Corrupción en Colombia, Costa Rica y Venezuela. En diciembre pasado se celebró en Santiago de Chile un simposio para el fortalecimiento de la probidad y la ética de los gobiernos del hemisferio.

De una manera muy sucinta, podría decirse que la Convención Interamericana contra la Corrupción, adoptada en 1996, fue el primer Tratado Internacional contra la corrupción en el mundo. Hasta hoy, ha sido firmado por 25 países y ratificado por 15. **É Véase ANEXO Nro. 3 -**

En su preámbulo, la Convención caracteriza la corrupción como una amenaza para la democracia y establece que "el combate contra la corrupción fortalece las instituciones democráticas, evita distorsiones de la economía, vicios en la gestión pública y el deterioro de la moral social".

La Convención dispone que las partes adopten leyes para clasificar a ciertas actividades como delictivas, por ejemplo, la aceptación o solicitud de sobornos por parte de funcionarios públicos. Las partes deberán también prohibir y castigar los sobornos de funcionarios de otros países. La Convención establece pautas sobre extradición y apela a la asistencia y cooperación mutua en la investigación y enjuiciamiento de los actos de corrupción.

Las partes del tratado acuerdan considerar la aplicación de una extensa lista de medidas para prevenir la corrupción. Estas incluyen: normas de conducta para el cumplimiento de las funciones públicas orientadas a prevenir conflictos de intereses; instrucciones al personal de las entidades públicas sobre sus responsabilidades éticas; sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos de ciertos funcionarios públicos; sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del gobierno; adopción de leyes impositivas que impidan la corrupción; y medidas que impidan la corrupción por parte de sociedades o asociaciones mercantiles. Otras medidas preventivas incluyen la creación de sistemas para proteger a los ciudadanos que denuncien actos de corrupción y mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil en los esfuerzos destinados a prevenir tales actos.

- **LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCION DESDE LA OPTICA DE TRANSPARENCIA INTERNACIONAL<sup>37</sup>.**

Esta organización legalmente fue fundada en 1993 y es la única organización no gubernamental sin fines de lucro dedicada exclusivamente a combatir la corrupción a nivel mundial, para lo que cuenta con Capítulos Nacionales en 90 países, para el caso de Ecuador, está representado por la Corporación Latinoamericana para el Desarrollo . CLD-. Para operativizar sus acciones en nuestra zona, se constituyó la Red Regional de Transparencia Internacional en América Latina y el Caribe .TILAC- que actualmente está conformada por catorce organizaciones de la sociedad civil, diez de ellas están acreditadas como Capítulos Nacionales de TI, dos se consideran Capítulos Nacionales en formación, y otras dos son designadas como Contactos Nacionales.

Los Capítulos y los Contactos Nacionales son organizaciones no-gubernamentales asociadas a TI, establecidas bajo las leyes del país en que operan. Son independientes y autónomas con respecto a sus programas y su financiación, pero se comprometen con los principios fundamentales que orientan el trabajo de TI: no investigar casos particulares, mantenerse independientes de la política partidaria y trabajar en coalición con diferentes sectores. Los Capítulos Nacionales conforman el corazón del movimiento global: son ellos quienes diseñan, promueven y hacen seguimiento a las estrategias contra la corrupción en sus países. Las organizaciones afiliadas a TILAC están comprometidas profundamente con la lucha contra la corrupción, y su trabajo muestra que es posible avanzar en la superación del problema.

---

<sup>37</sup> La información sobre esta organización fue obtenida vía INTERNET, de la página Web de Transparency Internacional.

Las organizaciones que forman parte de la red de TILAC son:

□

Argentina (Poder Ciudadano) México (Transparencia Mexicana)  
Brasil (Transparência Brasil) Nicaragua (Ética y Transparencia)  
Chile (Chile Transparente) Panamá (Fundación para el  
Colombia (Transparencia por Desarrollo de la Libertad  
Colombia) Ciudadana)  
Costa Rica (Transparencia Paraguay (Transparencia  
Internacional Costa Rica) Paraguay)  
Ecuador (Corporación Perú (Proética)  
Latinoamericana para el Uruguay (Uruguay Transparente)  
Desarrollo) Venezuela (Mirador Democrático)  
Guatemala (Acción Ciudadana)

Como ya se indicó, para el caso de Ecuador, se cuenta con la Corporación Latinoamericana de Desarrollo (CLD), creada en 1990, es el Capítulo Nacional de TI en Ecuador. CLD fue una de las primeras organizaciones que se unió al movimiento de TI en Latinoamérica. Su misión es fortalecer la democracia a través de distintas áreas de acción tales como la administración de justicia y el desarrollo sostenible. Entre sus actividades más destacadas dentro de su línea de trabajo en transparencia y lucha contra la corrupción, se encuentran la creación de [www.licitenet.com](http://www.licitenet.com), una página electrónica que transparenta las contrataciones públicas en el Ecuador, y la base de datos "Quién es quién", que recoge y sistematiza los antecedentes personales . y profesionales que candidatos y líderes políticos así como funcionarios publicos de todas las autoridades del estado. Para conocer más acerca del trabajo de CLD, contacte a: [cld@cld.org.ec](mailto:cld@cld.org.ec)

Transparencia Internacional dentro de su análisis del nivel de corrupción imperante en los diferentes países, en la aplicación de su instrumental estadístico define un INDICE DE PERCEPCION DE CORRUPCION . IPC- , el que en el año 2003, ubicó al Ecuador en el puesto 113, mediante la

aplicación de 8 encuestas efectuadas dentro del programa Gallup que lo efectúa Informe Confidencial.

Con la finalidad de tener mayores elementos de referencia, en la parte de Anexos, se encuentra un modelo de formato aplicado y que sirve para la elaboración del IPC.

▪ **EL COMBATE A LA CORRUPCION EN LA OPTICA DE LA ORGANIZACIÓN DE COOPERACION Y DESARROLLO ECONÓMICO OCDE<sup>38</sup>**

***Instrumentación de la convención OCDE***

En 1997, 35 países (entre ellos Argentina, Brasil, Canadá, Chile, México y Estados Unidos) firmaron la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), estableciendo con ello, el soborno a servidores públicos extranjeros con el fin de obtener ventajas o favores en sus transacciones comerciales internacionales como un grave delito. Para asegurar una aplicación adecuada de la Convención, los países signatarios decidieron establecer un mecanismo de evaluación. En la primera fase de evaluación, la mayoría de los países, exitosamente, lograron homologar su legislación local con la Convención. Durante la segunda fase, se verificará la correcta aplicación de las leyes locales, así como que existan las estructuras necesarias para hacer cumplir las leyes y reglas de la Convención en cada uno de los países. La segunda fase dio inicio con la evaluación de Finlandia, Estados Unidos, Alemania e Islandia. Para finales del 2005, todos los países participantes tendrán que haber pasado por el proceso.

---

<sup>38</sup> Información obtenida vía INTERNET de la página web de la OCDE

Paralelamente al proceso de monitoreo del cumplimiento de la Convención, el Secretariado de la OCDE ha desarrollado herramientas complementarias para asegurar la aplicación eficiente de este instrumento clave. La filosofía del Organismo es complementar el trabajo legal que conlleva la instrumentación de la Convención con actividades enfocadas a prevenir la corrupción en transacciones comerciales internacionales, tales como la adopción de mecanismos de control internos, tanto en el sector privado como público. De igual manera, las iniciativas están dirigidas a establecer vínculos entre las tendencias regulatorias relacionadas al gobierno corporativo y a la responsabilidad corporativa, así como para desarrollar un dialogo y fortalecer la cooperación entre la comunidad empresarial.

### ***Foros globales de la OCDE***

En términos generales, la OCDE tiene el mandato de asegurar la integridad y la transparencia en la economía internacional, así como apoyar a los países miembro y no miembro a mejorar su calidad de gobernabilidad. En este sentido, el Comunicado Final del Consejo Ministerial de la OCDE publicado en mayo de 2002, señala que: *La OCDE continuará trabajando con los países en desarrollo o que se encuentran en etapas de transición, para ayudarlos a identificar y cumplir con sus necesidades humanas y de gobernabilidad. Los Foros Globales de la OCDE y el diálogo regional, son un apoyo a los países en desarrollo para construir instituciones que fortalezcan al mercado y la buena gobernabilidad, para así utilizar los recursos internos y atraer capitales de inversión.*

Eventos anteriores a esta Conferencia, se han enfocado en la transparencia del sector público, en la administración de las agencias de



control y la contribución de los medios de comunicación para la gobernabilidad. Otras iniciativas incluyen a actividades de vinculación regionales, como la Iniciativa de Buen Gobierno para América Latina (*Governance Outreach Initiative for Latin America*) desarrollada para apoyar la instrumentación de las Convenciones Anticorrupción de la OCDE y de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

▪ **EL INDICE DE LIBERTAD ECONOMICA ÉLE- Y LA CORRUPCION<sup>39</sup>**

Desde 1995, el Índice de Libertad Económica le ha ofrecido a la comunidad internacional una profunda investigación anual de los factores que contribuyen más directamente con el desarrollo de la libertad económica y la prosperidad. El Índice de 1995, el primer estudio integral sobre la libertad económica publicado, definió el método por el cual puede evaluarse la libertad económica de países tan diferentes como Hong Kong y Corea del Norte. Desde entonces, otros estudios se han sumado al esfuerzo, analizando temas como el comercio, la corrupción, o la intervención del gobierno en la economía.

Se ha incluido en este análisis el Índice de Libertad Económica ya que este incluye el conjunto más amplio de factores institucionales que determinan la libertad económica, dentro de los que se encuentra:

“ **Corrupción en el Poder Judicial, el servicio aduanero y la burocracia gubernamental;**

---

<sup>39</sup> INTERNET,. Informe Anual 2000 Libertad Económica en el Mundo

- “ Barreras no arancelarias impuestas al comercio, como, por ejemplo, las prohibiciones y los cupos de importación, y los requisitos estrictos de concesión de licencias y etiquetado;
- “ La carga impositiva de gobierno, que abarca las tasas impositivas sobre los ingresos personales, las tasas impositivas sobre los ingresos corporativos y el gasto gubernamental como porcentaje de la producción;
- “ El estado de derecho, la eficiencia, imparcialidad y confianza en el Poder Judicial y la capacidad de hacer cumplir contratos;
- “ La carga regulatoria sobre las actividades comerciales, incluyendo la regulación en los sectores de la salud, la seguridad y el medio ambiente;
- “ Restricciones a los bancos en lo concerniente a los servicios financieros, como, por ejemplo, la venta de valores y los seguros;
- “ Regulaciones del mercado laboral, como las semanas de trabajo establecidas y el pago obligatorio por la terminación de la relación laboral; y
- “ Actividades del mercado negro, entre las que se incluyen la corrupción, el contrabando, la piratería de bienes protegidos por derechos de propiedad intelectual y la provisión clandestina de mano de obra y demás servicios.

Como el análisis de la libertad económica es anual, los autores del Índice incluyen los datos más recientes sobre estas variables en cada país, a medida que se encuentran disponibles, en cualquiera de los 161 países analizados. (Este año la calificación numérica de cinco países se encuentra suspendida: Angola, Burundi, República Democrática del Congo, Iraq y Sudán, países sobre los cuales no se dispone de los datos

necesarios para realizar dicha calificación o que actualmente enfrentan disturbios civiles, o bien se hallan en estado de anarquía. Sin embargo, la información relativa a estos países también se incluye en el Índice.)

Los 12 países que gozan de libertad económica (Hong Kong, Singapur, Irlanda, Estados Unidos, Reino Unido, Holanda, Nueva Zelanda, Suiza, etc.) tuvieron un ingreso per capita promedio de 21.206 dólares en 1998, mientras que el ingreso per capita promedio de los países mayormente controlados y de los reprimidos (Paraguay, Brasil, **Ecuador**, Nicaragua, China, Venezuela, Haití, Libia, Cuba, etc.) promedian 2.800 dólares.

Hong Kong, junto con Singapur, son las jurisdicciones económicamente más libres en el mundo, según el Informe Anual 2000: Libertad Económica en el Mundo. El informe, publicado por el Instituto Fraser de Canadá y el estadounidense Instituto Cato (Cato Institute), además de institutos independientes de otros 52 países (incluyendo al **INLAP** de Costa Rica), clasifica a 123 países según su grado o índice de libertad económica (ILE).

El índice está compuesto por siete grandes categorías de variables: (1) el tamaño del gobierno, (2) la estructura de la economía y el uso de los mercados, (3) la política monetaria y la estabilidad de los precios, (4) la libertad para utilizar monedas alternativas, (5) la estructura legal y la seguridad de la propiedad privada, (6) la libertad para comerciar con extranjeros, y (7) la libertad de intercambio en mercados de capitales y financieros.

Se reunieron los datos de 23 variables, para 123 países para el año reciente. Estas variables tratan de cuantificar las restricciones a la libertad económica impuestas por los gobiernos en varias áreas. Un valor de 0 a

10 (donde el 0 representa la menor libertad y el 10, la máxima), basado estrictamente en los datos, fue asignado a cada variable, en cada país. Un análisis de *principales componentes* (una avanzada técnica estadística) fue utilizado para ponderar las variables, las cuales se combinaron luego para obtener el índice.

La libertad económica se define como la ausencia de coerción o restricción gubernamental sobre la producción, la distribución o el consumo de bienes y servicios más allá de lo necesario para que los ciudadanos protejan y mantengan la libertad en sí misma.

## **ECONOMÍAS LATINOAMERICANAS SON MENOS LIBRES DEL MUNDO**

Las economías latinoamericanas son de las menos libres del mundo, según una clasificación del estadounidense Instituto Cato publicada el martes. De un total de 123 naciones Ecuador ocupa el puesto 112. La lista ubica a Chile en el vigésimo lugar de la lista, y relega a México y Brasil a los puestos 69 y 82, respectivamente. Chile, en el lugar número 20 y con una calificación de 7,3 sobre 10, está empatado con Alemania y las islas Mauricio, bastante por detrás de los primeros lugares que ostentan Hong Kong, Singapur y Estados Unidos, indicó el Instituto Cato en su Informe Anual 2003 sobre la libertad económica mundial, que evalúa el desempeño de las naciones durante el año 2001. En Latinoamérica el segundo puesto fue obtenido por El Salvador y Panamá, empatados en el lugar número 23 (y con una nota de 7,2 en 10), seguidos por Costa Rica y Trinidad y Tobago, ambos en el lugar 26 (con una calificación de 7,1). Perú ocupa el lugar 44 (6,7), junto a Uruguay y varios otros países como Francia, Uganda y Namibia. En cambio **Ecuador, el sitio 112, con una calificación de 5 en 10**. En el puesto 51 está República Dominicana (6,6) y en el puesto 56, empatadas, Argentina y

Bolivia (6,5). Nicaragua ocupa el lugar 60 (6,4), Guatemala el puesto número 64 junto a Paraguay (6,3), México el 69 (6,2), Honduras el puesto 73 (6,1), Haití el 77 (6), Brasil el lugar 82 (5,8), Colombia el 101 (5,4), Venezuela el 103 (5,3). "Un número de otras naciones para los cuales no hay datos disponibles, como Cuba y Corea del Norte, pueden incluso tener menos libertad económica", indicó el informe. Los criterios considerados para la clasificación son cinco: el tamaño del gobierno (gastos, impuestos, empresas públicas), el marco jurídico y la garantía del derecho a la propiedad, el acceso a financiamiento, la libertad comercial con el exterior, y las leyes sobre el crédito, el trabajo y los negocios. El último país de la clasificación, que incluye 123 naciones, es Myanmar. "La libertad económica está altamente relacionada con el ingreso per cápita, el crecimiento económico y la expectativa de vida. Una mayor libertad económica no conduce a una mayor desigualdad en el ingreso".

### **POSICION ANUAL DEL ECUADOR EN LOS ULTIMOS TRES AÑOS**

La dolarización ha proporcionado a Ecuador un "shock" de confianza positivo, estabilidad, y resultados económicos generalmente buenos. Desde el 13 de septiembre del 2000, cuando el proyecto de la dolarización se completó, el crecimiento del PIB ha sido relativamente fuerte, la inflación y las tasas de interés han caído dramáticamente, el tipo de cambio real ecuatoriano en relación con el de Estados Unidos se ha mantenido estable (2,7% desde diciembre del 2000), y las exportaciones han aumentado.

Empero, los gobiernos sucesivos han fallado en capitalizar completamente las buenas noticias. Todos los profesionales de marketing saben que las campañas de ventas no pueden ser montadas sin una

extraordinaria proposición de venta o sin una gran imagen de marca. Con la adopción del dólar, a Ecuador se le entregó ambos en una "fuente de plata". Por consiguiente, se pudo haber lanzado una extraordinaria campaña para promover Ecuador.

El gobierno de Gustavo Noboa perdió esa oportunidad dorada. La ineptitud de ese gobierno recuerda a la caracterización del Duque de Wellington de los tropiezos de Sir Hew Dalrymple en Portugal. El Duque escribió en 1808 que: "El General no tiene un plan, o aún no tiene la idea de un plan, de hecho creo que él no sabe el significado de la palabra plan".

Aún peor, el gobierno se permitió enredarse en peleas interminables con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Esto ha tenido como resultado un clásico desastre de marketing, con noticias económicas que salen de Ecuador en las cuales predominan funcionarios del FMI que señalan con un dedo acusatorio a Ecuador. Mientras esta imagen de un acusador agresivo que atormenta a un criminal acusado vende periódicos, son una pesadilla para las relaciones públicas del acusado.

Aún con los beneficios de la dolarización, Ecuador ha fallado en aprender la regla de oro de las reformas: toda reforma exitosa es creada localmente de abajo hacia arriba. Estas no son impuestas por organizaciones internacionales de arriba hacia abajo. De hecho, en los últimos treinta años, todas las mayores liberalizaciones económicas han seguido esta fórmula para el éxito y han sido hechas bajo regímenes políticos muy diferentes: Chile (gobierno militar antidemocrático), Gran Bretaña (democracia de centro derecha), China (Partido Comunista antidemocrático), Nueva Zelanda (democracia de centro izquierda), y Estados Unidos (democracia de centro derecha). En todos los casos, las

reformas fueron de "cosecha propia", de abajo hacia arriba, donde el FMI y otras organizaciones internacionales no se encontraban por ningún lado.

Entonces, ¿cuál es el estado actual de la economía en Ecuador? En una palabra, es "terrible". Aún cuando, el Estado de Derecho ha sido incluido en la esfera monetaria, sus principios se han ignorado. Así, no sorprende que en el Índice de la Libertad Económica del 2003 se clasifica a la economía ecuatoriana como "mayormente no libre." Ecuador se ubica en el puesto 118 de 156, un puesto bajo aún para los estándares latinoamericanos. Ecuador es uno de los últimos del montón, sólo Venezuela, Haití, Surinam y Cuba están ubicados más bajo.

Por no seguir los preceptos del Estado de Derecho, Ecuador es sobre todo regulado y mal gobernado. Para cambiar esta triste situación y abrazar la libertad económica, Ecuador debe embarcarse en un profundo programa de reformas.

## **PROYECCIONES DEL ECUADOR FRENTE AL INDICE DE LIBERTAD ECONOMICA**

**Integración Financiera:** Con la dolarización, Ecuador ingresó a una zona de moneda unificada con Estados Unidos. Sin embargo, el sistema financiero ecuatoriano todavía no se unifica con el de Estados Unidos y el resto del mundo. Sólo tiene cuatro bancos grandes y, para todos los propósitos prácticos, no están integrados al mercado internacional de capitales. Por tanto, Ecuador no puede aprovechar la totalidad de beneficios de la dolarización. Ecuador debe seguir el ejemplo de Panamá y cambiar sus leyes y regulaciones bancarias para facilitar la integración financiera.

Panamá fue dolarizada en 1904, pero su integración financiera no ocurrió hasta 1970. Para integrar su sistema bancario al mercado financiero

mundial, Panamá cambió sus leyes y regulaciones bancarias en 1970. Como resultado, bancos internacionales fueron atraídos. El crecimiento del sistema bancario panameño atestigua el hecho de que las reformas bancarias de 1970 permitieron a Panamá tomar ventaja de la tendencia globalizadora y el libre flujo de capitales. En la actualidad, 74 bancos operan en Panamá, y el sector bancario es 42 veces más grande ahora que en 1970. El ajuste de la cartera crediticia de los bancos en Panamá es el mecanismo que permite el suave flujo de liquidez (y crédito) desde y hacia fuera del sistema bancario (y la economía). En resumen, los excesos o déficit de liquidez en el sistema se eliminan rápidamente porque para los bancos les es indiferente el utilizar la liquidez en el mercado doméstico o en el mercado internacional. Panamá es un "pequeño estanque" conectado por su sistema bancario a un inmenso océano internacional de liquidez. Cuando las tasas de retorno de riesgo ajustadas en Panamá exceden las extranjeras, Panamá atrae del océano internacional de liquidez (capitales); en cambio, cuando los retornos extranjeros exceden los de Panamá, los bancos panameños agregan liquidez (crédito) al océano exterior.

**Transparencia Fiscal y Control:** Las operaciones fiscales de Ecuador son notoriamente opacas e incompletas. Por consiguiente, hay un limitado control y responsabilidad fiscal. Para poner la casa fiscal en orden, Ecuador debe adoptar leyes que se reflejen en la Ley de Responsabilidad Fiscal de 1994 de Nueva Zelanda. Después de todo, el "secreto es para perdedores".

Tal sector fiscal requeriría que Ecuador publique un conjunto de cuentas nacionales, que incluirían un balance de sus activos y pasivos y un balance anual de operaciones base-acumulado de ingresos y gastos.



Estos estados financieros deberían estar acordes con los estándares internacionales de contabilidad y deberían estar sujetos a auditorías independientes.

Pero, ¿qué es un balance de operaciones base-acumulado? En la actualidad, las cuentas en Ecuador son mantenidas en una rudimentaria base efectivo. Los ingresos y gastos se registran cuando el dinero es recibido o pagado. Con la contabilidad de acumulación, gastos e ingresos se registran cuando ellos son contraídos, sin reparar en cuando el dinero cambia realmente de mano. La contabilidad de acumulación da un retrato mucho más exacto de las realidades y evita muchas artimañas financieras con las cuales los políticos juegan en el sistema de cuentas base efectivo. Por ejemplo, en el sistema base efectivo, los políticos pueden prometer pensiones para futuros retirados, pero ningún dinero es pagado hasta que las personas se jubilen; no hay costos presupuestados bajo el sistema base efectivo hasta que las pensiones son pagadas. Con las cuentas base-acumulado, las promesas de pagos futuros de pensiones pueden aparecer en las cuentas del gobierno cuando la promesa de futuras obligaciones es hecha. Bajo la contabilidad de acumulación, el gobierno no puede retorcer la magnitud de sus obligaciones de gasto.

Terminando con la discusión de transparencia y control fiscal, caben un par de palabras acerca del Banco del Central de Ecuador. Aún cuando Ecuador no tiene más una moneda doméstica, tiene un banco central con 1200 empleados. Esto es un perfecto ejemplo de la "Ley de Parkinson": "Amplía el trabajo para llenar el tiempo disponible para su culminación". Sin una moneda doméstica, el banco central ya no es necesario y debe ser abolido. Preferiblemente el banco central debe ser borrado de la constitución que avala su existencia, pero si no se puede, al menos que sea hecha letra muerta.

**Simplificación y Reforma Tributaria:** El sistema tributario ecuatoriano es demasiado complejo y con tasas excesivamente altas. La tasa del impuesto sobre la renta para personas naturales de más altos ingresos es del 25 por ciento y la correspondiente tasa efectiva para las personas jurídicas es del 36 por ciento. Ecuador debe simplificar el sistema tributario e introducir una tasa plana unificada de impuesto a la renta para personas naturales y jurídicas entre el 10 y el 15 por ciento. Esto mejoraría los estímulos para trabajar, ahorrar e invertir. Además, sería más fácil de administrar, mejoraría la recaudación tributaria, reduciría el tiempo necesario para cumplir el código tributario y aumentaría los ingresos generados por el impuesto a la renta.

La reciente experiencia rusa con un impuesto plano es mayormente edificante. Empezando el 1° de enero del 2001, Rusia abandonó el sistema tributario progresivo que había sido recomendado por el FMI. Bajo el liderazgo de Vladimir Putin, Rusia implementó un impuesto plano sobre las rentas privadas del 13 por ciento. Entre otras cosas, los ingresos tributarios consecuencia de la tasa plana subieron vertiginosamente. Después de ser ajustados a la inflación, los ingresos fueron superiores en un 28 por ciento en el 2001 que en el 2000, un 54.5 por ciento en el 2002 que en el 2000, y un 80.1 por ciento de enero a junio del 2003 que en el 2000.

**Súper Mayoría Votante:** Para decisiones fiscales importantes, se debe establecer una súper mayoría votante en Ecuador. Algunos países requieren súper mayorías votantes para decisiones importantes. Tal regla electoral protege a "la minoría" de la potencial tiranía de una "mayoría simple". Una regla de súper mayoría votante es particularmente importante para la protección de minorías en países como Ecuador donde

el proceso democrático no está circunscrito por un firme Estado de Derecho.

Las decisiones fiscales son importantes. La aritmética de los presupuestos nos muestra que dos nuevas reglas fiscales podrían ser suficientes para controlar el alcance y la escala del gobierno y proteger los intereses minoritarios. Los gastos totales menos el total de los ingresos es igual al déficit, que en cambio incrementa el total de deuda pendiente.

Las reglas de súper mayoría pueden limitar alguna de estas dos variables, lo que limitaría las otras variables. ¿Cuál de éstas se deben limitar? El camino más fácil para contestar esta pregunta es bosquejar una enmienda a la constitución ecuatoriana.

### CAPITULO III

#### MECANISMOS ADMINISTRATIVOS INSTITUCIONALES IMPLEMENTADOS EN EL SECTOR PUBLICO PARA EL COMBATE A LA CORRUPCION EN EL QUINQUENIO: 1999 Ë 2003.

#### INTRODUCCION

Como se ha venido analizando en los capítulos anteriores, la corrupción es un mal lacerante que cada vez se ha hecho presente en innumerables formas en la vida de nuestro Ecuador, claro que el consuelo que nos queda es el de que no somos los únicos. Igual de muchos, consuelo de pocos -, ya que en el contexto internacional, son muchos los países en los que también sus gobernantes o muchos personajes vinculados con ellos, han sido absorbidos por la espiral creciente de la corrupción, ahí se tiene el caso del ex Presidente Fujimori y su inmediato asesor, Vladimiro Montesinos en Perú, el ex Presidente Carlos Menem y sus cuestionadas privatizaciones, con las que se abrió toda una caja de pandora en cuanto a indicios de corrupción. Incluso en Cuba, dada la difícil situación económica de la mayoría de sus habitantes, se ha detectado un notable crecimiento de la corrupción, por ello el Consejo de Estado de Cuba creó el Ministerio de Auditoría y Control, Institución que entre otros de sus objetivos está el de mantener la disciplina y limpieza administrativa, además de prevenir y perseguir cualesquier manifestación de corrupción. Efectivamente, en mayo del 2001<sup>40</sup>, por primera vez las autoridades cubanas reconocieron de forma pública la existencia de corrupción, fenómeno que en América Latina ha provocado incluso la caída de varios presidentes. Los brotes de corrupción para el caso cubano, fueron detectados en el Ministerio de la Pesca, donde entre las actividades ilícitas realizadas estaba el cobro de impuestos a los marinos para autorizar su embarque en la flota pesquera, se conoció además que prácticamente todos los cargos de importancia de ese Ministerio, estaban ocupados por familiares y amigos del Ministro. Una práctica que nos es muy familiar en nuestro país con el actual Gobierno -, pero este no es el primer caso, ya que hace algunos años atrás fue destituido por corrupción

---

<sup>40</sup> BBC MUNDO.com, Cuba Inaugura lucha contra la corrupción, Fernando Ravsberg, corresponsal de la BBC en La Habana.

el secretario ideológico del Comité Central del Partido Comunista de Cuba, Carlos Aldana, lo que parece demostrar que la ideología no garantiza por sí sola la ética del funcionario público. Pero si esto sucede en el ámbito político y de manera puntual, a nivel empresarial, la corrupción parece mucho más grave y sobre todo extendida, ya que muchos empresarios se quejan de tener que pagar comisiones a la contraparte cubana para poder garantizar sus ventas, en otras palabras, deben pagar por debajo de la mesa al comprador designado por la empresa cubana para que éste le de prioridad frente a sus competidores. Así resulta que en muchas ocasiones Cuba compra los mismos productos a precios más caros y hasta adquiere en el extranjero mercancías que se producen en el país a menor costo. Además como trasfondo está el tema de la pérdida del poder adquisitivo y la situación es tal que prácticamente nadie puede cubrir sus necesidades básicas con su salario, por lo que los cubanos se ven obligados a *inventar*, un eufemismo para no decir robo, ciertas actividades, así los trabajadores del matadero . camal-, viven de la carne que venden en el mercado negro y los de la fábrica de cigarrillos, de las cajetillas que pueden sacar de la empresa. Ante estos hechos, Fidel Castro señala que la decisión de aceptar una economía más liberal incrementó las posibilidades de soborno y corrupción, creando un mayor espacio para la acción de funcionarios venales.

La situación que está viviendo Cuba, la he señalado con un poco más de amplitud, porque esta es una clara demostración de que no basta con las buenas intenciones ni las ideologías para contrarrestar los tentáculos de la corrupción, sino por el contrario considero que a más de esos elementos, se necesita sobre manera y como un eje transversal en nuestras vidas, una educación basada en principios y valores que contribuyan a la formación de individuos visionarios y ambiciosos sí, pero sobre todo, respetuosos de los demás y de la propiedad ajena, a lo que

se debe sumar la acción honesta y vertical de las autoridades gubernamentales, quienes como referentes de la sociedad, deben con su comportamiento dar el ejemplo a sus gobernantes, claro está que además de ello, el andamiaje propio de un Estado en su forma organizada, es el motor dinamizador de acciones que permiten a un país desarrollar sus actividades entorno a las reales necesidades que su interrelación con el mundo exterior exige.

Para el caso ecuatoriano, dentro de la estructura orgánica del Estado, se reconoce la existencia de Entidades de Control, las mismas que tienen como elemento común, ser las responsables de luchar desde sus particularidades misiones institucionales, contra la corrupción. Desde la concepción constitucional se identifica en el Título X *De los Organismos de Control*, a la Contraloría General del Estado, la Procuraduría General del Estado, el Ministerio Público, la Comisión de Control Cívico de Combate a la Corrupción y a las Superintendencias, dígase de Bancos; Compañías y de Telecomunicaciones.

Adicionalmente y por el nivel de acciones funcionales que desarrollan, bien se puede añadir a la Comisión de Fiscalización del H. Congreso Nacional, así como a la Agencia de Garantía de Depósitos . AGD- y el Sistema Anticorrupción del Ecuador . SAE-.

Para el caso específico del presente capítulo, es necesario señalar que aunque existen esas y quizás otras entidades más que orientan acciones para combatir la corrupción, de manera referencial se señalará su ámbito legal y funcional de la mayoría de ellas, procurando efectuar un análisis más profundo de aquellas dos instituciones que vienen desarrollando un trabajo más protagónico sobre esta materia, ya que la responsabilidad constitucional así lo determina; esto es, para la Comisión de Control

Cívico de Combate a la Corrupción y del Ministerio Público, adicionando elementos que se derivan del Sistema Anticorrupción del Ecuador.

## **CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO**

En una breve revisión histórica de esta Institución que ha sido en el país la Entidad rectora del control, tiene sus orígenes en diciembre 2 de 1927, como consecuencia del asesoramiento prestado al país, por la Misión Kemmerer, fecha en la que entró en vigencia la Ley Orgánica de Hacienda, publicada en el Registro Oficial N° 448 de 16 de noviembre de 1927, con la cual se crea la Contraloría General de la Nación, como departamento independiente del gobierno, con el objeto de realizar el control fiscal, compilar cuentas y constituir la oficina central de la Contabilidad del Estado.

Con el Decreto Ley 1065-A se reforma a la ley Orgánica de Hacienda de 1927; tales enmiendas son codificadas en 1960, estableciendo que la Contraloría debe tener un sistema moderno de control (Sistema Integrado de Administración Financiera y Control) con el fin de precautelar la economía, efectiva y eficiente administración de los recursos humanos, materiales y financieros, para controlar oportunamente los fondos fiscales y satisfacer las necesidades del servicio público y del desarrollo del país.

En la constitución de 1967 se le asignaron, además, funciones de fiscalización y se cambió la denominación de "Contraloría General de la Nación" por la de Contraloría General del Estado.

En 1977 se expide la ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFYC) publicada en el Registro Oficial -337, de 16 de mayo de ese año, con la cual se sustituyó a la Ley Orgánica de Hacienda Codificada. La LOAFYC, contiene las normas fundamentales que rigen la estructura y

funcionamiento de la Contraloría General del Estado; en ella se plasmó el cambio de esta Institución dejando atrás el sistema del simple Control Fiscal para instaurar el sistema de Control Gubernamental Moderno de los recursos públicos.

Al cambiar la estructura legal y administrativa de la Contraloría, dejó de ser la oficina de Contabilidad e Intervención Fiscal, se constituyó como un Organismo Superior de Control de los recursos de las entidades del sector público. Este control lo efectuaría mediante un examen posterior a las operaciones financieras y administrativas de cada entidad a través de exámenes especiales, auditorías financieras y auditorías operacionales.

La Contraloría en su fase operativa, ha atravesado por ciertas etapas, las que se remiten a tiempos de la Real Audiencia de Quito, así se tiene:

## **Etapas**

### **Etapas de la Real Audiencia de Quito**

- Contadurías Mayores (siglos XVI, XVII, XVIII y principios del XIX)

### **Etapas de la Gran Colombia (1822-1824-1826-1830)**

- 1822.- Contaduría General de Hacienda
- 1824.- Se suprime la Contaduría General y se crean las Contadurías Departamentales y se establece en Quito, Guayaquil y Cuenca
- 1826.- Se restablece la Contaduría General y se crean los puestos de Contadores Generales y Contadores Departamentales

### **Etapas de la República del Ecuador**

- 1830.- Se establece la Contaduría General y la Contadurías Departamentales



- 1846.- Se instituyen las Contadurías Mayores por cada una de las ciudades de Quito, Cuenca y Guayaquil
- 1851.- Se establece la Contaduría General como un Tribunal Superior de Cuentas y las Contadurías Mayores como juzgados de Distrito
- 1861.- Se crea el Tribunal de Cuentas
- 1896.- Se crea el Tribunal de Cuentas de Guayaquil
- 1927.- Se crea la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA NACIÓN** (mes de diciembre)
- 1956.- Se expide el "Nuevo Reglamento" que establece la estructura organizacional de la Contraloría que contempla una división de 10 departamentos a cargo de un Director.
- 1974.- Se dicta otra organización interna de la Contraloría
- 1977.- Se expide la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFYC), por la que se denomina **CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO**. (esta Ley sustituyó a la Ley Orgánica de Hacienda)
- 2002.- El 12 de junio del 2002, se publica en el suplemento del Registro Oficial N.-595, LEY N.- 2002-73 (LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO).

Dado que actualmente se encuentra vigente esta última Ley, es apropiado de manera referencial algunos de los aspectos fundamentales de la misma y que tienen especial relación con la materia de este análisis, la lucha contra la Corrupción.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, es la LEY Nro. 2002-73 y fue publicada en el Suplemento del Registro Oficial Nro. 595 de junio 12 del 2002, y parafraseando las palabras del Contralor de ese entonces, Dr. Alfredo Corral Borrero, esta surgió con el propósito de

enfrentar el deterioro moral y administrativo que se vivía no solo en esta respetable Institución, sino sobre todo en el país en general, por ello a partir del 4 de diciembre de 1998, fecha de inicio de las gestiones del Dr. Corral, se buscó implantar una Administración Pública honesta, eficaz y eficiente, creando en los servidores públicos la conciencia sobre la importancia de la ética y la responsabilidad en el cumplimiento de sus deberes, ya que según manifiesta, %6 determinamos que una de las debilidades que enfrentaba la institución era la de trabajar con una Ley inadecuada y obsoleta.

El propósito fue unir voluntades para cerrar espacios que faciliten la corrupción y el uso indebido del patrimonio público, y dotar de herramientas jurídicas modernas que respondan a un entorno marcado por el avance tecnológico, la globalización de la economía, el desarrollo de la comunicación y la informática. Esta Ley, permite contar con un cuerpo legal pionero en Latinoamérica.

Al cabo de 75 años desde su creación en 1927, después de la Ley Orgánica de Hacienda y de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control-LOAFYC, la Contraloría General del Estado cuenta hoy con la tercera Ley fundamental por su estructura y desenvolvimiento: La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

La Ley recoge en sus 100 artículos, 4 títulos, 11 capítulos, 6 disposiciones transitorias y 2 disposiciones finales, la evolución de los principios de administración financiera y de control, así como la propia experiencia lograda en el ejercicio de las funciones. Es interesante, entre otros postulados, recalcar en las modalidades de la auditoría, que comprende la auditoría de gestión, la de aspectos ambientales, la judicial y la de obras públicas.

Con la disposición de esta Ley, se da también inicio a las Auditoria de Gestión, nueva herramienta de la Moderna gestión administrativa que permitirá mantener un sistema de control, fiscalización y auditoria del Estado para examinar, verificar y evaluar, nada menos que el cumplimiento de la misión, visión y objetivos de todas las instituciones del Estado; así como la estructura y organización misma de cada una de ellas. efectuar un seguimiento y evaluación de las gestiones que efectuarán las diversas entidades del Estado.

La Ley Orgánica trae la ventaja de ser un cuerpo legal que consigue la unidad de procedimientos contables y de auditoria en todos los organismos e instituciones del Estado. Además, asegura la independencia de la Contraloría para actuar sin las influencias o tutela acaso, de las Funciones de Estado; situación ésta que se hacía indispensable considerar y que la recomendó la Misión de las Naciones Unidas en el año 1952, lo cual contribuirá ostensiblemente para luchar contra la corrupción, sin que medie compromiso o presión de índole alguna sobre la transparencia con la que deben ser efectuadas las auditorias, mismas que se hallan definidas en el Título II de este cuerpo normativo.

Es necesario señalar además que por la naturaleza genérica de la Contraloría, en el Cap. II, Sección 3 se habla de la Responsabilidad Culposa, definiéndose en ella,

“ Sección 4 Indicios de Responsabilidad Penal, de lo que se notificará de manera inmediata al Ministerio Público para el inicio de las acciones legales correspondientes.

“ Sección 5 Acción Contencioso Administrativa.

La Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, constituye el cuerpo legal que norma el cumplimiento de las funciones otorgadas a la Contraloría General, reconociéndole el carácter de órgano central y rector del sistema de control.

Además, la Ley de Presupuestos del Sector Público, en su artículo 46 manifiesta que el control externo de los recursos de los presupuestos del Sector Público, es competencia de la Contraloría General del Estado, que lo realizará obligatoriamente de manera previa, durante y posterior al proceso de ejecución de los presupuestos.

Es en este contexto legal que la Contraloría General del Estado, como Órgano Superior de Control, cumple con las funciones a ella encomendadas constitucionalmente, ya sea efectuando auditorias financieras, operacionales, de gestión, de carácter técnico o bien exámenes especiales de los recursos financieros, materiales y humanos, sobre base a un plan anual de actividades.

La emisión y actualización de políticas, normas y principios de control, aplicables al sector público y el asesoramiento requerido para la implantación de sistemas de auditoria, así como la elaboración de reglamentos o instructivos que sean de su competencia, son también funciones propias de la Contraloría General, asignadas por las leyes antes citadas, así mismo, en cumplimiento a lo dispuesto por la Constitución Política de la República del Ecuador.

### **Ámbito de Control**

La Constitución Política, al señalar que la Contraloría General del Estado, es un organismo técnico y autónomo que controla el manejo de los recursos públicos, implícitamente está determinando su ámbito de acción, el que abarca a todas las entidades y organismos que perciben recursos

de parte del Estado. Aún más, el último acápite del citado artículo, señala que su vigencia se extenderá a las entidades de derecho privado que reciban subvenciones estatales, en lo relativo a la correcta utilización de las mismas.

El artículo 5 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, señala así mismo, que la citada ley rige para todas las entidades y organismos del sector referido, siendo la Contraloría General, el órgano central rector de los sistemas de control, tiene potestad para ejercer su funciones de normatividad y control en todo el sector público, el que de acuerdo al artículo 2 de la Ley de Presupuestos del Sector Público, se integra de la siguiente manera:

- a) El Gobierno Central, comprendido por:
  - Función Legislativa
  - Función Jurisdiccional
  - Función Ejecutiva
- b) Organismos Varios
- c) Organismos de Control**
- d) Organismos Seccionales
- e) Organismos Financieros
- f) Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

Es necesario manifestar que en el caso de entidades públicas sujetas a la vigilancia de otros organismos de control externo, la Contraloría General, ejerce su acción en coordinación con dichos organismos.

Adicionalmente cabe precisar que el marco jurídico de la razón de ser de la Contraloría, se encuentra en la Constitución Política de la República del Ecuador, la misma que en la parte pertinente al referirse a esta Institución señala:

**Art. 211.-** "La Contraloría es el organismo técnico superior de control, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, dirigido y representado por el Contralor General del Estado, quien desempeñará sus funciones durante cuatro años.

Tendrá atribuciones para controlar ingresos, gastos, inversión, utilización de recursos, administración y custodia de bienes públicos. Realizará auditorías de gestión a las entidades y organismos del sector público y sus servidores, y se pronunciará sobre la legalidad, transparencia y eficiencia de los resultados institucionales. Su acción se extenderá a las entidades de derecho privado, exclusivamente respecto de los bienes, rentas u otras subvenciones de carácter público de que dispongan.

La Contraloría dictará regulaciones de carácter general para el cumplimiento de sus funciones. Dará obligatoriamente asesoría, cuando se le solicite, en las materias de su competencia."

#### **DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDADES**

**Art. 212.-** "La Contraloría General del Estado tendrá potestad exclusiva para determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, y hará el seguimiento permanente y oportuno para asegurar el cumplimiento de sus disposiciones y controles. Los funcionarios que, en ejercicio indebido de las facultades de control, causen daños y perjuicios al interés público o a terceros, serán civil y penalmente responsables."

#### **DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y NORMAS DE RESPONSABILIDAD**

**Art. 121.-** "Las normas para establecer la responsabilidad administrativa, civil y penal por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos

públicos, se aplicarán a los dignatarios, funcionarios y servidores de los organismos e instituciones del Estado.

Los dignatarios elegidos por votación popular, los delegados o representantes a los cuerpos colegiados de las instituciones del Estado y los funcionarios y servidores públicos en general, estarán sujetos a las sanciones establecidas por comisión de delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. La acción para perseguirlos y las penas correspondientes serán imprescriptibles y, en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán aun en ausencia de los acusados. Estas normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aunque no tengan las calidades antes señaladas; ellos serán sancionados de acuerdo con su grado de responsabilidad."

## **DECLARACIÓN PATRIMONIAL JURAMENTADA**

**Art. 122.-** "Los funcionarios de libre nombramiento y remoción, los designados para período fijo, los que manejan recursos o bienes públicos y los ciudadanos elegidos por votación popular, deberán presentar, al inicio de su gestión, una declaración patrimonial juramentada, que incluya activos y pasivos, y la autorización para que, de ser necesario, se levante el sigilo de sus cuentas bancarias. De no hacerlo, no podrán posesionarse de sus cargos. También harán una declaración patrimonial los miembros de la fuerza pública a su ingreso a la institución, previamente a la obtención de ascensos, y a su retiro.

Al terminar sus funciones presentarán también una declaración patrimonial juramentada, que incluya igualmente activos y pasivos. La

Contraloría General del Estado examinará las dos declaraciones e investigará los casos en que se presuma enriquecimiento ilícito. La falta de presentación de la declaración al término de las funciones hará presumir enriquecimiento ilícito.

Cuando existan graves indicios de utilización de un testaferro, la Contraloría podrá solicitar declaraciones similares, a terceras personas vinculadas con quien ejerza o haya ejercido una función pública."

Lo señalado en los párrafos precedentes, son el ideal de lo que debería cumplir el órgano rector de control en el país, sin embargo lamentablemente se debe señalar que algunas de las funciones encomendadas a esta importante Institución, dejan mucho que desear, así se puede mencionar la existencia de una serie de Exámenes Especiales que al ser concluidos en las Instituciones donde fueron practicadas, permitían avizorar una serie de desviaciones, esperándose como consecuencia de ello la determinación de responsabilidades de ciertos funcionarios nada idóneos en el ejercicio de la función para la que fueron nombrados, sin embargo no es nada desconocido que posteriormente cuando dichos informes llegaron a instancias superiores de los auditores, los resultados fueron %maquillados+, de forma tal que se %desvanecieron+ dichas responsabilidades y los %delincuentes de cuello blanco+, nuevamente se los ve en otras Instituciones sino en mejores, al menos en idénticos cargos en los que demostraron su incompetencia funcional, pero sobre todo su efectiva %artimaña+ para beneficiarse de los fondos del Estado.

Otra observación que conozco de manera más directa, la falta de seriedad de la Contraloría para cumplir lo establecido en el Art. 122 de la Constitución y que se refiere a la Declaración de Bienes Patrimoniales, las mismas que en la mayoría de los casos son %Declaraciones mentirosas+,



en las que no se refleja el verdadero patrimonio, sino solo vale con recordar el caso de un alto Magistrado de la Corte que en su declaración hacía constar elegantes inmuebles a precios de gallina robada, o la no declaración de cuentas bancarias con los saldos verdaderos; y, lo peor es que la Contraloría es la responsable de efectuar un seguimiento de los mismos, previo a la posesión del funcionario e incluso posteriormente se deberían efectuar monitoreos constantes (por lo menos una vez al año), a fin de evidenciar los cambios en el Patrimonio y la posible presencia de irregularidades, sin embargo nunca se ha conocido que se efectúe este tipo de trabajo y a lo mucho se conforman con recibir y archivar estas declaraciones, sin que se les de el uso para el que fueron establecidas, que diferente sería que a la luz de las mismas se actuara como lo hace por ejemplo la Oficina de Ética de los Estados Unidos, la misma que luego de un detenido análisis y verificación de estas declaraciones autoriza para que un funcionario nombrado para una dignidad pública pueda posesionarse o de haber algún conflicto de intereses, le asesora a fin de que se evite en un futuro inmediato el cometimiento de ilícitos de corrupción en el ejercicio de las funciones.

Dentro de este marco legal, la Contraloría orienta sus acciones de lucha contra la corrupción, principalmente a través de los Exámenes Especiales . Auditorias- que realiza en las diferentes entidades públicas y en aquellas de carácter privado que hubieren recibido fondos del Estado, cuyo resultado se presenta en los cuadros siguientes:

<b>CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO RESULTADOS EN CIFRAS, 31 SEMANAS DE GESTION CORTE AL 31 DE OCTUBRE DEL 2003</b>	
<b>CONCEPTO</b>	<b>CANTIDADES</b>
<b>Informes aprobados ( 675 informes con auditores externos y 305 de las Auditoria Internas de las diferentes Instituciones del Estado.</b>	<b>948</b>

Informes con indicios de responsabilidad penal	191
Glosas	1,684
Valor de las glosas (millones de dólares)	145
Resoluciones confirmatorias de glosas	780
Valor de las glosas confirmadas (millones de dólares)	145
Juicios que se impulsan y supervisan	2,123
Declaraciones Juramentadas Procesadas	15,200
Informes sobre contratación pública	334
Manuales	3
Reglamentos	14

Fuente.- Contraloría General del Estado, Revista Carta Nro. 60. X- 2003.

Elaboración: Fernando Heredia V.,

Es notorio el hecho de que de los informes aprobados en el primer semestre del 2003, 191 de ellos, es decir el 32,3% son informes con indicios de responsabilidad penal, lo que denota la crisis moral que afecta al país.

El Cuadro siguiente permite tener una idea de la gestión efectuada por la Contraloría en el ámbito nacional por sectores institucionales.

CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO RESUMEN DE ACTIVIDADES DE CONTROL POR SECTORES CONSOLIDADO NACIONAL						
Nro. SECTORES	EXAMEN ESPECIAL	AUDITORIA FINANCIERA	AUDITORIA DE GESTION	EXAMEN ESP INGENIERIA	OTRO TIPO DE CONTR.	TOTAL
1 LEGISLATIVO		1				1
2 JURISDICCIONAL	1		2	1	1	5
3 ADMINISTRATIVO	2	6	3	4		15
4 MEDIO AMBIENTE	2	2	2		3	9
5 ASUNTOS INTERNOS	17	3	4	2	1	27
6 DEFENSA NACIONAL	4	14		2		20
7 ASUNTOS DEL EXTER.	1	1	1			3
8 FINANZAS	10	3	3			16
9 EDUCACION	114	55	2	4	40	215
10 BIENESTAR SOCIAL	13	2	3	1		19
11 TRABAJO	1	2				3
12 SALUD	33	16	4	4		57
13 AGROPECUARIO	6	10	1	5		22
14 RECURS. NATURALES	17	10	2	5	1	35
15 INDUST. Y COMERC.	1	3	2		1	7

16 TURISMO	1	2	1			4
17 COMUNICACIONES	5	4	4	17		30
18 DESARR. URB Y VIV.	5	3	1	5	1	15
19 OTROS ORG. ESTADO	11	8	7	1	7	34
20 DEUDA PUBLICA						0
21 DESARR. SECCIONAL	63	67	14	79	22	245
22 EMPRESAS MERCANT	3		13		14	30
0 VARIOS SECTORES		4	4		26	34
<b>TOTAL :</b>	<b>310</b>	<b>216</b>	<b>73</b>	<b>130</b>	<b>117</b>	<b>846</b>

Fuente.- Contraloría General del Estado, Informe de Medio Semestre 2003

Autor.- Fernando Heredia V.,

## PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO<sup>41</sup>

La Procuraduría General del Estado, por mandato constitucional y legal, tiene tres funciones fundamentales que cumplir: asesoramiento, patrocinio y supervisión de la legalidad de los actos y contratos que ejecuta el Estado, las mismas que se derivan de hechos históricos como el Código de Manú o Leyes de Manú, con las cuales se penaliza el mal manejo de fondos públicos, asimilando algunas instituciones al peculado o concusión. Con posterioridad, en el Gobierno del Dr. Isidro Ayora, el 2 de agosto de 1928, se crea el cargo de Procurador General de la Nación, siendo el Dr. José María Velasco Ibarra, quien en agosto de 1944, otorga autonomía a la Procuraduría General de la Nación, requisito indispensable para ejercer una acción de control independiente que contribuya a luchar contra la corrupción que ya se evidenciaba en nuestra sociedad. De esta Institución se derivará el actual Ministerio Público, cuando el 19 de marzo de 1997, con R.O Nro, 26, se otorga autonomía al Ministerio Fiscal de la Procuraduría General del Estado, la misma que hoy actúa sobre la base de su Ley Orgánica.

<sup>41</sup> PROCURADURIA GENERAL DEL ESTADO, Informe de Labores 1998 - 2002

En el ámbito operativo funcional, se define como misión de la Procuraduría General del Estado, ~~ya~~ ser un organismo de control de la legalidad, que ejerce el Patrocinio del Estado y el asesoramiento legal al sector Público y Semipúblico, con principios éticos, transparencia y confiabilidad<sup>42</sup>

Para el cumplimiento de su misión institucional, debe reconocerse que estas acciones, tienen como base normativa principal la Carta Magna, la misma que al respecto, contiene lo siguiente:

**Art. 214.-** La Procuraduría General del Estado es un organismo autónomo, dirigido y representado por el Procurador General del Estado, designado para un período de cuatro años por el Congreso Nacional, de una terna enviada por el Presidente de la República.

**Art. 215.-** El Procurador General será el representante judicial del Estado y podrá delegar dicha representación, de acuerdo con la ley. Deberá reunir los requisitos exigidos para ser ministro de la Corte Suprema de Justicia.

**Art. 216.-** Corresponderá al Procurador General el patrocinio del Estado, el asesoramiento legal y las demás funciones que determine la ley.

El ámbito funcional con el que combate a la corrupción, principalmente se puede evidenciar en el trabajo desplegado por las Unidades identificadas como Operativas dentro la estructura Orgánica Institucional, así se tiene las Direcciones: de Patrocinio, de Consultoría, Investigación y Difusión Jurídica, de Contratación Pública y de Control de Contratos.

---

<sup>42</sup> PROCURADURIA GENERAL DEL ESTADO, PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL, 2002 . 2012.

Con la finalidad de presentar datos estadísticos que demuestren la gestión de la Procuraduría, pude recabar el Informe de Labores 1998 - 2002<sup>43</sup> , en el que lamentablemente se encuentra que no existe información lo suficientemente actualizada para todas las Direcciones que estando en el nivel operativo, son las que marcan el rumbo de la gestión dentro de la materia que nos compete.

Los cuadros que se presentan a continuación, son el resultado del procesamiento de los datos contenidos en dicho Informe y que buscan dar una visión un poco más objetiva del desarrollo de las actividades que se efectúan al interior de este importante organismo de control.

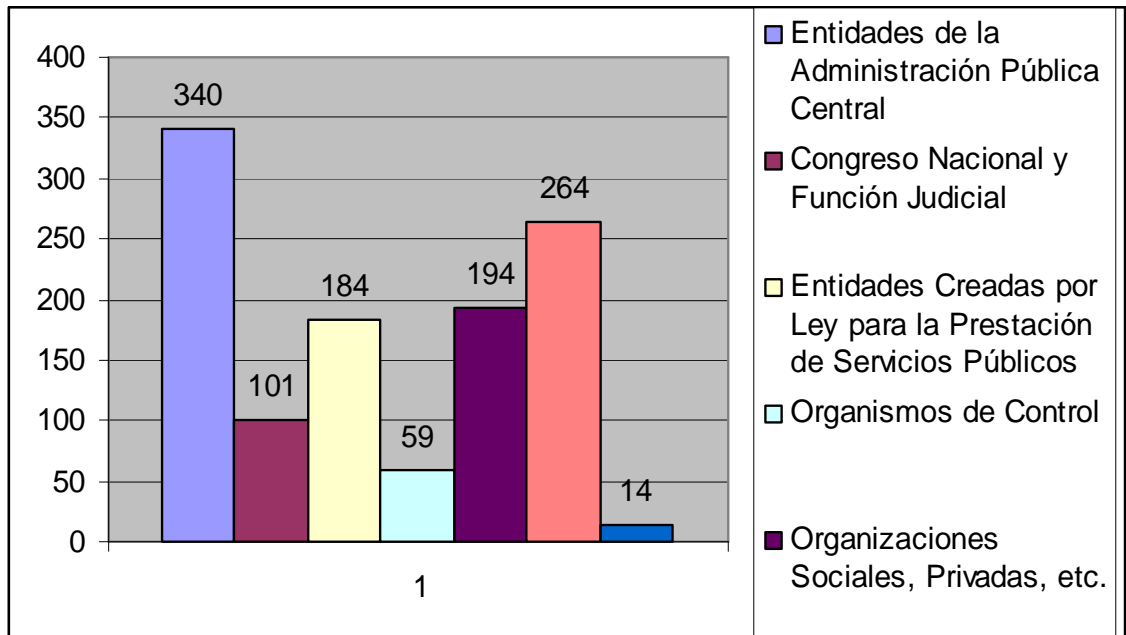
<b>PROCURADURIA GENERAL DEL ESTADO</b> <b>DIRECCION DE CONSULTORIA, INVESTIGACION Y DIFUSION JURIDICA</b> <b>CUADROS ESTADISTICOS DEL TOTAL DE TRAMITES DE INGRESOS DURANTE EL AÑO 2001</b> <b>SE TOMA COMO MUESTRA PARA ESTABLECER EL FLUJO DE TRABAJO POR</b> <b>CONSULTANTE</b>		
SECTORES	VALORES	%
Entidades de la Administración Pública Central	340	29.41
Congreso Nacional y Función Judicial	101	8.74
Entidades Creadas por Ley para la Prestación de Servicios Públicos	184	15.92
Organismos de Control	59	5.10
Organizaciones Sociales, Privadas, etc.	194	16.78
Entidades del Régimen Seccional Autónomo	264	22.84

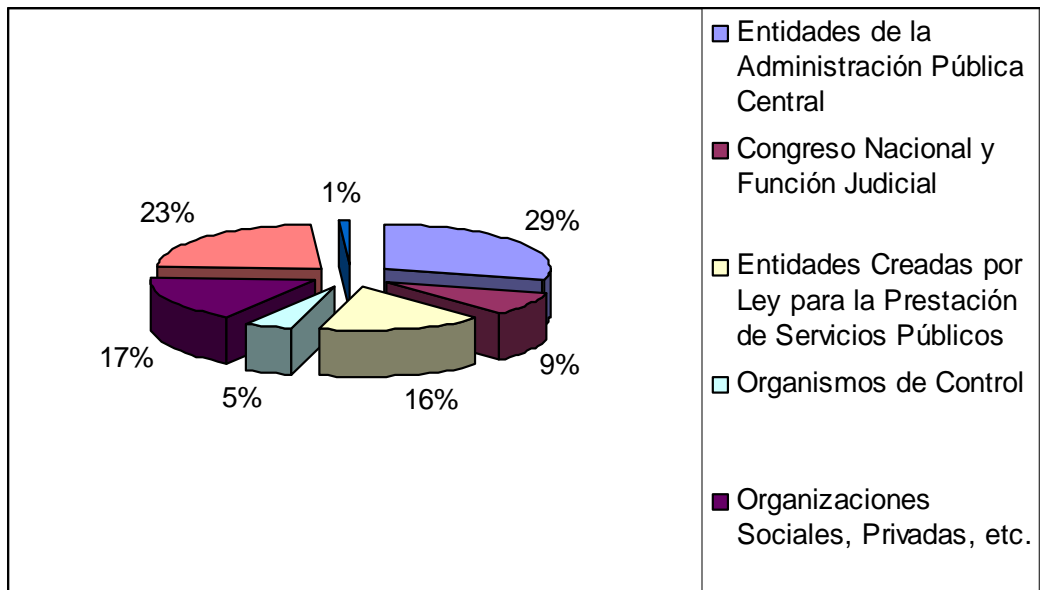
<sup>43</sup> PROCURADURIA GENERAL DEL ESTADO, Informe de Labores 1998 . 2002 , Ecuador, enero del 2003.

Tribunal Supremo Electoral	14	1.21
<b>TOTAL:</b>	<b>1156</b>	<b>100.00</b>

**FUENTE.-** Procuraduría General del Estado, Informe de Labores 1998 . 2002

**ELABORACION :** Fernando Heredia V.,





De los datos registrados, se encuentra que 1.105 (95.59%), fueron pronunciamientos aceptados y solo 51 (4.41%), fueron objetados, en las que el 66.67%, tuvieron posteriormente Pronunciamientos Ratificados, 17.65% quedaron como Reconsideraciones y el 15.69% requerían Aclaraciones y Ampliaciones. Aspectos que son una buena demostración de eficacia en la gestión.

Para el caso de la Dirección de Contratación Pública, durante el quinquenio 1998 . 2002, se han presentado un total de 1.449 Consultas, mientras que en igual período, se emitieron 3.707 Informes.

Por otra parte en lo que respecta a la Dirección de Control de Contratos, en el lapso enero . noviembre del 2001, que son los últimos datos, se encuentra que ingresaron 925 contratos.

En las actividades en las que la Procuraduría interviene como abogado del Estado, se refleja en la gestión de la Dirección de Patrocinio del Estado que se presenta a continuación:

PROCURADURIA GENERAL DEL ESTADO  
DIRECCION DE PATROCINIO DEL ESTADO

AREA CIVIL

AÑO	Nro. Causas	A favor del Estado	En contra del Estado	Amparo Constitucional
1999	494	67	19	97
2000	604	178	48	227
2001	571	205	51	261
2002	602	204	80	261

AREA LABORAL

AÑO	Nro. Causas	A favor del Estado	En contra del Estado
1999	1534	266	168
2000	1686	282	225
2001	1571	129	128
2002	1332	76	113

AREA CIVIL

AÑO	Nro. De Juicios	A favor del Estado	En contra del Estado	Caso	Nro. Caso
1999	1134	122	104	18	59
2000	1153	83	103	50	83
2001	797	112	78	19	41
2002	1120	214	110	22	53

AREA PENAL

AÑO	Nro. De Juicios
1999	19
2000	5
2001	339
2002	

FUENTE.- Procuraduría General del Estado, Informe de Labores 1998 . 2002

ELABORACION : Fernando Heredia V.,



Los datos precedentes permiten apreciar que en términos generales en lo que corresponde a Juicios, existe un mayor número a favor del Estado, mientras que los que se han implementado en su contra son, menores en un 50%, lo que se aspiraría es de que estos sean ventilados con la oportunidad y eficacia necesarias, porque también es conocido que muchos de estos juicios son perdidos por el Estado, principalmente por descuido, olvido u otros factores un tanto graves, total con dineros del Estado, es el falso criterio con el que en muchas ocasiones se manejan quienes tienen la posibilidad de actuar en su nombre.

Con la finalidad de poder efectuar un análisis más profundo de aquellas instituciones que dentro de la estructura orgánica del Estado, orientan de manera más específica acciones para el combate a la corrupción; esto es, el Ministerio Público y la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, éstos serán analizados al final, por lo que a continuación se presenta un breve señalamiento de lo que corresponde a las Superintendencias, las que dentro del marco constitucional se enmarcan en los términos siguientes:

### **De las Superintendencias<sup>44</sup>**

Dentro de los preceptos constitucionales, éstas se encuentran insertas en los Órganos de Control y se sobreentiende entonces; que dentro de estas disposiciones están, las Superintendencias de: Bancos, Compañías y de Telecomunicaciones. Así lo contemplado en la Constitución de la República, es:

**Art. 222.-** Las superintendencias serán organismos técnicos con autonomía administrativa, económica y financiera y personería jurídica de derecho público, encargadas de controlar instituciones públicas y

---

<sup>44</sup> Tomado de la vigente Constitución Política de la República.

privadas, a fin de que las actividades económicas y los servicios que presten, se sujeten a la ley y atiendan al interés general.

La ley determinará las áreas de actividad que requieran de control y vigilancia, y el ámbito de acción de cada superintendencia.

**Art. 223.-** Las superintendencias serán dirigidas y representadas por superintendentes elegidos por el Congreso Nacional con el voto de la mayoría de sus integrantes de ternas enviadas por el Presidente de la República. Desempeñarán sus funciones durante cuatro años y podrán ser reelegidos.

Para ser designado superintendente se necesitará tener al menos treinta y cinco años de edad, título universitario en profesiones relacionadas con la función que desempeñarán y experiencia de por lo menos diez años en el ejercicio de su profesión, avalada por notoria probidad

Los artículos señalados permiten inferir, que de manera efectiva no contribuyen abiertamente a que estas importantes entidades actúen con real autonomía y más aún si se considera la manera como son elegidas las principales autoridades de estas instituciones, donde la influencia política se hace presente y evidente, de allí la imperiosa necesidad de que se piense en una posible elección vía voto popular, en cuyo caso se podría tener la perspectiva de que quienes lleguen a esos niveles de dirección, sean los más probos, no solo por su idoneidad profesional, sino sobre todo por la transparencia de una vida pulcra regida por principios y valores de alta ética y moral.

En lo que respecta a las gestiones que estas superintendencias han venido efectuando, se presenta a continuación las principales actividades,

las mismas que tienen su fundamento en el Informe de Labores presentado por el señor Presidente de la República<sup>45</sup>

En el caso de la SUPERINTENDENCIA DE COMPAÑÍAS, en lo que respecta a la Lucha contra la corrupción, se establece el énfasis puesto en el control societario con la modernización de los archivos, determinándose que existe alrededor de 70 mil compañías registradas, de las que actualmente 40 mil se encuentran activas, situación preocupante porque existe alrededor del 42.85% han colapsado, indicador alarmante que demuestra la poca dinamia productiva del país para la generación de riqueza, empleo, ingresos y mejoramiento de la calidad de vida de los ecuatorianos. Una acción que considero importante es la efectuada por pedidos de la AGD, a fin de determinar la situación de centenares de empresas, especialmente aquellas vinculadas con los bancos en saneamiento o en proceso de liquidación que fueron creadas particularmente en Quito y Guayaquil. De manera general se puede resumir que sus acciones de lucha contra la corrupción *se evidencia en el reforzamiento del sistema de control, la depuración de la información societaria y la integración de los sistemas con otros entes de control, determinándose en ese proceso eventuales irregularidades en los sectores controlados*<sup>46</sup>

En lo que corresponde a la SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES, en la misma obra de consulta se encuentra que la lucha contra la corrupción, se ha orientado principalmente a través del Control del *By Pass*, la que es una práctica ilegal que le permite ingresar tráfico telefónico internacional a través de infraestructuras diferentes a las autorizadas, evadiendo además el pago de tasas e

<sup>45</sup> GESTION DEL GOBIERNO E INSTITUCIONES DEL ESTADO, Primer Año: enero 15 del 2003 . enero 15 del 2004.

<sup>46</sup> Op. Cit. Pág. 395.

impuestos. Es importante resaltar que este tipo de control se lo ha efectuado de manera coordinada con las operadoras telefónicas, la Fiscalía General del Estado, la que incluso nombró y designó Fiscales para una Unidad de Delitos en Telecomunicaciones, y la Intendencia de Policía. En el período de referencia, se han efectuado 9 intervenciones a sistemas de By Pass y 354 líneas telefónicas identificadas. Este control ha permitido que las operadoras de telefonía fija recuperen los valores perdidos en este último período recursos que también recibe el Estado ecuatoriano a través del Fondo de Solidaridad y de los impuestos que generan estos ingresos, lo que se aspiraría es que esos recursos sean canalizados de manera efectiva en el mejoramiento de la calidad de vida de la población y sobre todo se propenda al desarrollo humano.

De acuerdo con lo que se ha señalado en párrafos anteriores, ha continuación se efectuará un análisis más detallado de los organismos estatales dentro de cuya misión funcional, constitucionalmente, tiene como responsabilidad atacar a la corrupción.

### **Del Ministerio Público**

El Art. 219 de la Constitución señala que el Ministerio Público es **el organismo encargado de la lucha anticorrupción**; examinémoslo:

El inciso quinto dice que es función del Ministerio Público "coordinar y dirigir la lucha contra la corrupción, con la colaboración de todas las entidades que, dentro de sus competencias, tengan igual deber".

Delicado tema encarga al Ministerio Público (Ministerio Fiscal General, Ministros Fiscales Distritales, Agentes Fiscales) la Constitución de la República, su tarea es a nivel nacional, comprende principalmente la lucha contra los delitos que venimos de señalar como enmarcados dentro de hechos corruptos, la sanción de los delincuentes; y por qué no? la

prevención como la mejor herramienta , sino para erradicar, al menos para mantener esta clase de actos en niveles o márgenes tolerables socialmente.

De conformidad con este imperativo constitucional, el Ministerio Público, tiene un importante rol en la lucha anticorrupción.

Una última interrogante a despejar es aquella que responde a la cuestión: ¿ qué hace el Ministerio Público en la lucha anticorrupción?.

Como necesario antecedente a esta respuesta, es pertinente señalar que la lucha anticorrupción se viene gestando con mayor énfasis desde 1997, año en el que incluso se conformó la Comisión Anticorrupción, encargada de investigar esta clase de actos, en junio de 1998 se emitió el documento "Hacia una Agenda Nacional Anticorrupción", en ella se sientan premisas para esta lucha. En octubre del mismo año 1998 se diseñó un taller sobre lineamientos de lo que sería **El Plan Nacional Anticorrupción** y en noviembre el Ejecutivo convoca a distintos sectores sociales a su elaboración, en ella participan inclusive organismos internacionales como el Centro Carter, encabezado por el propio ex-Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, Jimmy Carter. En marzo de este año 1999, se nombra una comisión interinstitucional encargada de elaborar el Plan Nacional, el que luego de discutirse, fue presentado en abril por el Presidente de la República, tanto en Quito, como en la ciudad de Atlanta Estados Unidos.

Dentro de los componentes del Plan Nacional Anticorrupción y en coordinación con la Constitución El Ministerio Público, tiene un rol importantísimo y este consiste en dirigir la lucha anticorrupción, en coordinación con Organismos de Control como son la Contraloría General del Estado, la Procuraduría general del Estado, la Superintendencia de

Bancos, Compañías, Telecomunicaciones, Comisión de Control Cívico de la Corrupción, Oficina de Control del ejecutivo, Comisión de Fiscalización del Congreso nacional, Policía Judicial, etc., para el cumplimiento de este objetivo ha impulsado - luego de una serie de análisis - la aprobación y suscripción por parte de todos estos organismos e instituciones del **Convenio de Colaboración Interinstitucional para la Investigación de Actos de Corrupción**, documento marco que permite racionalizar recursos y sistematizar esfuerzos en la lucha anticorrupción, el documento interinstitucional - que es ley, para los suscriptores - contiene aspectos como centralización de información con una base de datos, delegados institucionales permanentes, celeridad en el flujo de información, compromisos institucionales de eficaz y rápida colaboración, agilidad policial en la aprehensión de sospechosos; es el futuro inmediato se aspira a incorporar a la Función Judicial en esta tarea; pues si no funcionan uno de los elementos del trípode: fiscalía-policía-jueces; la lucha anticorrupción estará inconclusa y no pasará de ser otra gran utopía. Sin embargo es menester señalar que este documento, lamentablemente no fue suscrito por los representantes de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, lo que de alguna manera no permitió que se puedan concretar los objetivos de impulsar de manera coordinada la lucha contra la corrupción desde una óptica interinstitucional.

Casa adentro el Ministerio Público ha emprendido tareas importantes orientadas a impulsar la aprobación de leyes directamente vinculadas al tema; como el Código de Procedimiento Penal, que permite introducir la oralidad en el proceso penal, mediante el sistema acusatorio, se trabaja en un proyecto del Nuevo Código Penal que tipifique conductas que hasta hoy no merecen sanción penal ( ejemplo tráfico de influencias). Aspecto digno de citarse en el hecho de que por primera ocasión en este año se han incorporado el Ministerio Público, Agentes y Ministros Fiscales

Distritales mediante concurso de merecimientos u Oposición; pero sobretodo, merece destacarse la formación de la Unidad de Investigaciones Especiales de la Fiscalía General del Estado, compuesta por Fiscales, Policías Judiciales y expertos en temas financieros y funcionarios que son los llamados a constituirse en la vanguardia de la lucha anticorrupción en temas tan sensibles y que hoy tanto preocupan como el de los bancos y banqueros.

Es aspiración de los ecuatorianos honestos activarnos en la lucha contra el mal de fin de siglo, ya que no ha sido posible hasta el momento "desactivar a los deshonestos".

La lucha contra la corrupción y sus beneficiarios es la **tarea de fin de siglo.**

Dentro de este contexto es apropiado revisar los señalamientos constitucionales que son materia de la misión del Ministerio Público;

**Art. 217.-** El Ministerio Público es uno, indivisible e independiente en sus relaciones con las ramas del poder público y lo integrarán los funcionarios que determine la ley. Tendrá autonomía administrativa y económica. El Ministro Fiscal General del Estado ejercerá su representación legal.

**Art. 218.-** El Ministro Fiscal será elegido por el Congreso Nacional por mayoría de sus integrantes, de una terna presentada por el Consejo Nacional de la Judicatura. Deberá reunir los mismos requisitos exigidos para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Desempeñará sus funciones durante seis años y no podrá ser reelegido.

**Art. 219.-** El Ministerio Público prevendrá en el conocimiento de las causas, dirigirá y promoverá la investigación preprocesal y procesal penal. De hallar fundamento, acusará a los presuntos infractores ante los jueces

y tribunales competentes, e impulsará la acusación en la sustanciación del juicio penal.

Para el cumplimiento de sus funciones, el Ministro Fiscal General organizará y dirigirá un cuerpo policial especializado y un departamento médico legal.

Vigilará el funcionamiento y aplicación del régimen penitenciario y la rehabilitación social del delincuente.

Velará por la protección de las víctimas, testigos y otros participantes en el juicio penal.

**Coordinará y dirigirá la lucha contra la corrupción, con la colaboración de todas las entidades que, dentro de sus competencias, tengan igual deber.**

Coadyuvará en el patrocinio público para mantener el imperio de la Constitución y de la ley.

Tendrá las demás atribuciones, ejercerá las facultades y cumplirá con los deberes que determine la ley.

Dentro de este esquema jurídico constitucional, es apropiado señalar que el Ministerio Público ha propendido institucionalizar la lucha contra la corrupción desde su configuración orgánica estructural en la que se cuenta con la Dirección Nacional Anticorrupción en la que, por los problemas del sistema financiera y con el objetivo de atacar la corrupción en ese sector, en el año 2000, el Ministerio Público vio la necesidad de crear la Unidad Especializada de Investigaciones de Delitos Financieros, cuya gestión ha permitido que se orienten acciones tendientes a atacar la



corrupción en el sector financiero que tanto daño a ocasionado a amplios sectores de población.

En los cuadros siguientes se presenta el informe de las principales actividades del Ministerio Público y que se relacionan con la lucha contra la corrupción<sup>47</sup>

SRA. MINISTRA FISCAL GENERAL		
AÑO 2000		
CONCEPTOS	Nros.	OBSERVACIONES
Denuncias	123	23 DE DELITOS FINANCIEROS PROVINIERON DE LA CORTE. DE SUPREMA JUSTICIA.
De Oficio	40	
<b>Informes de la CCC</b>	<b>26</b>	
Excitativas	86	
Juicios Dictados Sra. MFG y Subrogante	423	95% FUERON ARCHIVADAS
Juicios Dictados por Ministros y Agtes. Fiscales	44.258	
Quejas.	70	

**FUENTE:** Ministerio Público, Departamento de Desarrollo Institucional y Planificación.

**ELABORACION :** Fernando Heredia V.

En la revisión de las actividades impulsadas y ejecutadas por el Ministerio Público como instrumento de combate a la corrupción, en el año 2001 se encuentra que se impulsaron dos proyectos:

- Aprobación de un Instructivo de Procedimientos para impulsar la Tramitación de Denuncias e Informes de Auditoria y la iniciación de Procesos Penales por actos de corrupción, y
- La expedición de un Código de Etica para los Organismos de Control.

Además de manera operativa, se establece como gestión que:

<sup>47</sup> MINISTERIO PUBLICO, Informes de Labores: 2000, 2001, 2002, 2003.

- En el área Anticorrupción, la actuación de los Fiscales fue la siguiente:

Juicios iniciados en contra de las Instituciones Financieras (con el Código anterior de 1983), 8; de los cuales 5 se originaron en excitaciones fiscales.

Con el nuevo Código de Procedimiento Penal, desde el 13 de Julio del año 2001:

Indagaciones Previas	28
Instrucciones Fiscales	2

- En coordinación con la Contraloría General del Estado y la Corporación Latinoamericana de Desarrollo, se concluyó la adecuación de la legislación penal ecuatoriana a las disposiciones de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC).
- Se suscribieron convenios con: Policía Judicial, CONAMU, Ministerio de Turismo, con los Organismos de Control para la investigación de Actos de Corrupción, Colegio de Abogados de Pichincha, Ministerio de Salud Pública, Comisión Andina de Juristas, Defensoría del Pueblo, Alianza Francesa.
- Con miras a efectuar un mejor control de la corrupción al interior de la Institución, se suscribieron convenios con: Policía Judicial, CONAMU, Ministerio de Turismo, con los Organismos de Control para la investigación de Actos de Corrupción, Colegio de Abogados de Pichincha, Ministerio de Salud Pública, Comisión Andina de Juristas, Defensoría del Pueblo, Alianza Francesa.

El año 2001, fue de notable trascendencia para el Ministerio Público, porque marcó un cambio en la funcionalidad ministerial, dado que se puso en vigencia el nuevo Código de Procedimiento Penal, lo que lógicamente implicó que sus acciones también se orienten a atender

casos que se ventilarían al tenor de estas dos disposiciones legales, aspecto que se puede evidenciar en el cuadro siguiente:

### Con el Código de 1983

<i>Procesos Penales rezagados</i>	:	316.000
Dictámenes o Juicios Despachados	:	35.945
Dictámenes o Juicios de Ministros Fiscales	:	13.863
Dictámenes o Juicios de Agentes Fiscales	:	22.082

### Con el Nuevo Código ( del 2001 )

Denuncias receptadas	:	63.445
Denuncias desechadas	:	20.745
Indagaciones Previas	:	42.700
Instrucciones Fiscales	:	5.474
Dictámenes	:	987
Desestimaciones	:	1.082
Conversiones	:	44

### Resultados Judiciales:

Llamamientos a Juicio	:	124
Procedimiento abreviado	:	1
Sobreseimientos	:	63
Sentencias condenatorias	:	5
Sentencias absolutorias	:	5

### INFORME DE ACTUACION:

#### - SRA. MINISTRA FISCAL GENERAL

• Denuncias (I . VII 2001)	:	90
• De oficio	:	12
• Excitativas	:	35
• Denuncias (desde 13-VII)	:	41
• Informes de <b>la CCC</b>	:	3
• Indagaciones Previas en trámite	:	44

- Juicios Dictaminados por la señora Ministra Fiscal General ante la Corte Supr.de J. 481
- Juicios Dictaminados por Ministro y Agentes Fiscales: 35.945

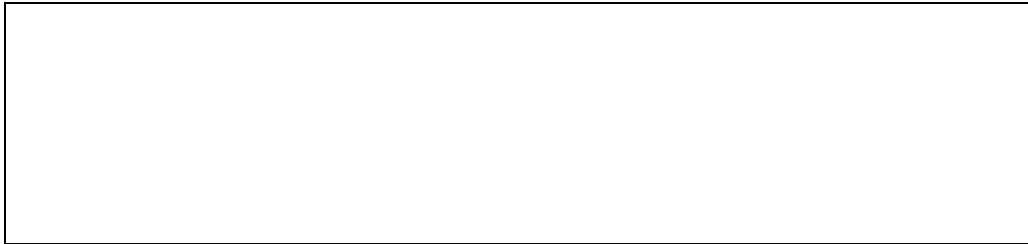
Quejas (De las que el 65.48% ( 22 ) fueron archivadas) : 62

- En el año **2002**, dentro del Combate a la Corrupción, el Ministerio Público organizó y desarrolló la 1ra. Cita Andina de Fiscales Generales, de la cual se desprendió el **Instrumento Andino de Cooperación entre Fiscales Generales**, cuyo objetivo fundamental se orienta a establecer niveles de coordinación en la subregión, para combatir delitos de corrupción y propender a una verdadera administración de justicia.
- La señora Ministra Fiscal General, en el ámbito de sus intervenciones, ha emitido 610 dictámenes, los que tienen como antecedente las denuncias presentadas y los informes de los Órganos de Control, entre otros, las que son tramitadas en la Unidad de Indagaciones e Instrucciones Fiscales, creada para tal efecto, determinándose los siguientes datos:

• Denuncias	:	78
• Informes de la CCC	:	4
• Informes de la Contraloría	:	5
• Tribunal Constitucional	:	5
• Procesos anteriores	:	11

De estos casos, se encuentran:

• Indagación Previa	:	33
• A Ministros F. Distritales	:	15
• Se pidió documentación certificada	:	17
• Desestimados	:	9
• Instrucciones Fiscales	:	10
• Dictámenes Acusatorios	:	6



### ACTUACIONES DE LAS FISCALÍAS

• Con el Código P. Penal de 1983, Dictámenes	:	30.723
• Con el Código P. Penal del 2001,		
• Denuncias	:	122.180
• Indagaciones Previas	:	78.985
• Instrucciones Dictadas	:	13.053
• Dictámenes	:	12.107

### RESUMEN DE LAS ACTUACIONES EN TERMINOS GLOBALES ( SEÑORA MINISTRA FISCAL GENERAL, MINISTROS Y AGENTES FISCALES )

• Con el Código P. Penal del 1983, Dictámenes	:	31.333
• Con el Código P. Penal del 2001,		
• Indagaciones Previas	:	79.018
• Instrucciones Fiscales	:	13.063
• Dictámenes no acusatorios	:	3.949
• Dictámenes Acusatorios	:	8.165
• Desestimaciones	:	2.044
• Conversiones	:	331
• Procedimiento Abreviado	:	3

Para el año 2003, cabe señalarse que existen casos con el nuevo Código de Procedimiento Penal y los que vienen como arrastre de aquellos que se tramitan con el anterior Código de Procedimiento Penal y respecto de delitos de corrupción, los representantes del Ministerio Público han emitido 4.951 dictámenes, 2.178 acusatorios, 2.135 abstensivos y 638 bajo la denominación de "otros" que corresponden a prescripción o excusa:

Se debe destacar además, que por las irregularidades cometidas en las instituciones del sistema financiero, se iniciaron con el anterior Código de Procedimiento Penal, un total de 47 juicios, de los cuales 39 solo a partir de excitativas fiscales y los 8 restantes por acusaciones particulares, en contra de administradores, gerentes y representantes legales de tales instituciones.

Con el nuevo Código se ventilaron los siguientes casos:

**DELITOS DE CORRUPCIÓN Y AFINES  
CONSOLIDADO NACIONAL  
PERÍODO 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2003**

TIPO DE DELITO	INDAGACION. PREVIA.	DESESTI- MACION	INSTRUC. FISCAL	DICTAMENES		CONVERS.
				ACUS.	ABS.	
Peculado	237	38	109	61	9	
Cohecho	54	8	16	8	8	
Concusión	47	3	8	1	1	
Enriquecimiento ilícito	22		6	4	2	
Usurpación de Funciones/ Abuso de Au-toridad	87	11	8	7	3	
Prevaricato	179	29	23	6	8	
Aduanas	572	537	93	44	13	5
Financieros	8		2			
<b>TOTAL</b>	<b>1206</b>	<b>626</b>	<b>265</b>	<b>131</b>	<b>44</b>	<b>5</b>

**FUENTE:** DIRECCION NACIONAL DE FISCALIAS.  
**ELABORADO POR:** DIRECCION NACIONAL ANTICORRUPCION

De la información precedente se puede notar que de 1.206 Indagaciones Previas impulsadas, 626, es decir el 51.9% son desestimadas, aspecto que de manera aparente podría ser una señal de ineficacia institucional, sin embargo la verdadera situación tiene relación con el hecho de que según las disposiciones del nuevo Código de Procedimiento Penal, toda denuncia debe contener un reconocimiento de responsabilidad, comprobándose que en la mayoría de los casos por temor de represalias futuras, los afectados no cumplen con este requisito, por lo que muchos de los delitos quedan en la impunidad

En los cuadros siguientes se presenta la información, desagregada por tipo de delito y distribución por provincias, sobre las mencionadas actuaciones, lo que permitirá de manera un poco más aproximada notar el nivel de gestión operativa que desarrolla el Ministerio Público en su afán de combatir la corrupción, dentro del ámbito funcional que la Constitución de la República lo determina

## **NUEVO CÓDIGO**

### **DELITOS DE CORRUPCIÓN Y AFINES**

#### **CONSOLIDADO NACIONAL**

**PERÍODO 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2003**

## INDAGACIONES PREVIAS

TIPO DE DELITO	ESMERAL.	MANABI	GUAYAS	LOS RIOS	EL ORO	IMBAB.	PICHIN.	COTOPAXI	TUNGUR	CHIMBOR	BOLIVAR	AZUAY	CAÑAR	LOJA	SUCUMBIÓS	NAPO	MORONA	ZAMORA	PASTAZA	CARCHI	TOTAL
<b>Peculado</b>	6	11	75	7	11	2	55	5	0	6	2	9	6	13	3	13	3	6	1	3	237
<b>Cohecho</b>	0	3	9	3	0	8	4	1	0	6	0	6	4	0	0	7	0	3	0	0	54
<b>Concusión</b>	0	1	29	1	0	0	5	1	1	2	2	2	3	0	0	0	0	0	0	0	47
<b>Enriquecimiento líc.</b>	0	1	4	1	0	1	6	1	0	3	0	0	1	2	0	0	0	0	0	2	22
<b>Usurpación funciones/abuso /autor</b>	5	9	37	3	4	1	11	0	0	0	1	1	5	9	0	1	0	0	0	0	87
<b>Prevaricato</b>	5	9	110	11	4	0	12	2	3	0	2	16	0	1	1	0	1	1	0	1	179
<b>Aduanas</b>	0	25	271	0	0	0	222	0	0	0	0	29	0	25	0	0	0	0	0	0	572
<b>Financieros</b>	0	0	4	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8
<b>TOTAL</b>	16	59	539	26	19	12	319	10	4	17	7	63	19	50	4	21	4	10	1	6	1206

FUENTE: Unidad de Estadísticas Judiciales de la Dirección Nacional de Fiscalías.  
ELABORADO POR: Dirección Nacional Anticorrupción

## NUEVO CÓDIGO

### DELITOS DE CORRUPCIÓN Y AFINES CONSOLIDADO NACIONAL PERÍODO 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2003 INSTRUCCIONES FISCALES

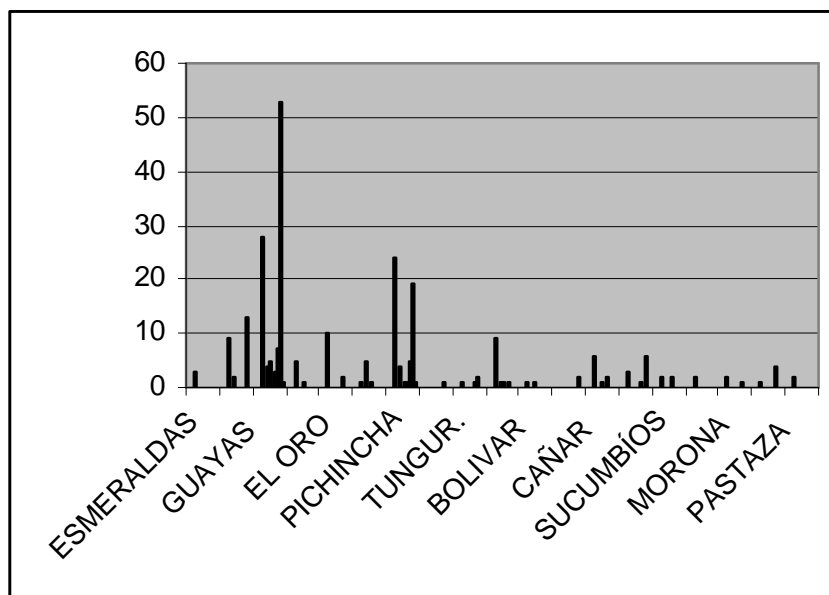
TIPO DE DELITO	ESMERALDAS	MANABI	GUAYAS	LOS RIOS	EL ORO	IMBAB.	PICHINCHA	COTOPAXI	TUNGUR.	CHIMBOR	BOLIVAR	AZUAY	CAÑAR	LOJA	SUCUMBIÓS	NAPO	MORONA	ZAMORA	PASTAZA	TOTAL
<b>Peculado</b>	3	9	28	5	10	1	24	0	1	9	1	0	6	3	2	2	2	1	2	109
<b>Cohecho</b>	0	2	4	0	0	5	4	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	16
<b>Concusión</b>	0	0	5	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	8
<b>Enriquecimiento líc.</b>	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	6
<b>Usurpación de Funcioncs abuso/autoridad</b>	0	0	3	0	0	0	1	0	1	0	0	0	2	1	0	0	0	0	0	8
<b>Prevaricat</b>	0	0	7	0	2	0	5	1	2	1	0	0	0	0	0	0	1	4	0	23
<b>Aduanas</b>	0	13	53	0	0	0	19	0	0	0	0	2	0	6	0	0	0	0	0	93



Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

Financieros	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	
<b>TOTAL</b>	<b>3</b>	<b>24</b>	<b>101</b>	<b>6</b>	<b>12</b>	<b>7</b>	<b>55</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>12</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>265</b>

FUENTE: Unidad de Estadísticas Judiciales de la Dirección Nacional de Fiscalías  
 ELABORADO POR: Dirección Nacional Anticorrupción



De acuerdo con los datos presentados y según se puede apreciar en el Gráfico, el mayor nivel de corrupción se encuentra en la Provincia del Guayas con 101 casos, lo que representa el 38.11% del total (265), destacándose una mayor acentuación en las Aduanas en las que de 93 casos, el 56.9% ( más de la mitad), se dan en esa provincia. Para el caso de Pichincha, provincia en la que se asienta la Administración Central del Estado, de los 265 casos, 55 corresponden a esta área geográfica, es decir el 20.75%, lo que significa casi un 55% menos que lo que sucede en Guayas, lo que permite evidenciar que los actos de corrupción no están asociados ni vinculados directamente con el centralismo, sino que se podría pensar por el contrario que esta se hace más evidente en aquellos reductos donde se da un mayor manejo económico . comercial.

Es importante señalar que las Indagaciones Previas pueden tener una duración de uno o dos años, según se traten de casos vinculados con delitos sancionados con prisión o reclusión, respectivamente.

De la misma manera, se debe hacer hincapié en la continuidad que necesariamente tienen las actuaciones fiscales, no solo por la razón ya mencionada, sino por que éstas comprenden todas las etapas del juicio hasta que se produzca la sentencia de última instancia. Por lo indicado, a los datos del año 2003 se deben agregar los relativos a los casos que se tramitan desde el 13 de julio del 2001 en que entró en plena vigencia el nuevo Código de Procedimiento Penal.

En este entendido, desde el 13 de julio del 2001 hasta el 31 de diciembre del 2003 se han abierto 3.762 Indagaciones Previas respecto a las cuales se ha dictado el inicio de 836 Instrucciones Fiscales y se han desestimado 1043.

En las indicadas Instrucciones Fiscales se han emitido 311 dictámenes acusatorios, 181 abstensivos y se han producido 81 conversiones.

El cuadro que se presenta a continuación, permite visualizar de manera esquemática los Delitos de corrupción y afines, pudiendo destacarse el trámite pertinente que se ha dado a cada uno de ellos. Cabe señalar además que estos son casos tramitados con el Nuevo Código de Procedimiento Penal

## **NUEVO CÓDIGO**

### **DELITOS DE CORRUPCIÓN Y AFINES**

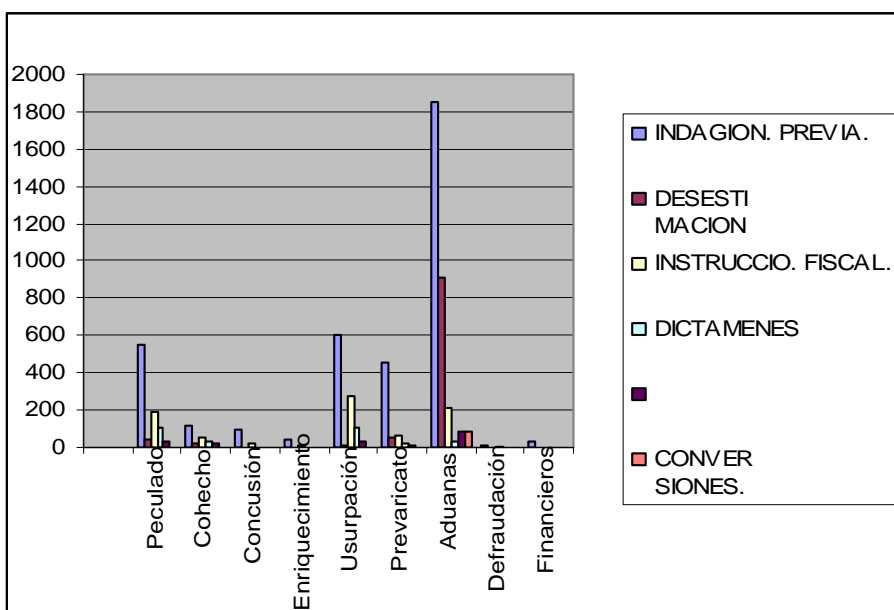
CONSOLIDADO NACIONAL

PERÍODO 13 DE JULIO DEL 2001-31 DE DICIEMBRE DEL 2003

TIPO DE DELITO	INDAGION. PREVIA.	DESESTI MACION	INSTRUCCIO. FISCAL.	DICTAMENES		CONVER SIONES.
				ACUS.	ABSTEN.	
Peculado	553	45	192	109	30	
Cohecho	113	16	56	28	17	
Concusión	100	5	16	1	1	
Enriquecimiento ilícito	40		13	5	2	
Usurpación func. Abuso de autor.	605	15	274	103	31	
Prevaricato	458	48	67	26	15	
Aduanas	1852	913	213	35	85	81
Defraudación Tributaria	12		1	1		
Financieros	29	1	4	3		
<b>TOTAL</b>	<b>3762</b>	<b>1043</b>	<b>836</b>	<b>311</b>	<b>181</b>	<b>81</b>

FUENTE.- Ministerio Público. Informe de Labores

ELABORACION.- Departamento de Desarrollo Instituc. Y Planificación



El siguiente cuadro resume la situación procesal de los casos tramitados en Quito:

No	CASO	ESTADO ACTUAL
1	Financiera América	Sobreseimiento definitivo del proceso y los sindicatos.
2	Financiera Principal	Pendiente Resolución de la Corte Superior acerca del recurso de apelación interpuesto por los sindicatos.
3	Banco de Préstamos	Sentencia condenatoria Corte Suprema
4	Banco Sudamericano	Pendiente Resolución Sexta Sala Corte Superior
5	Banco Popular Fondo Visión	Pendiente Resolución Corte Superior sobre apelación al auto de sobreseimiento de sindicatos
6	Banco del Progreso	Con sentencia condenatoria
7	FINIBER S.A.	Sobreseimiento definitivo del proceso y los sindicatos.
8	Bancomex	Pendiente Resolución de Corte Suprema sobre casación.
9	Banco Popular-Windcolor	Auto de sobreseimiento dictado por la Cuarta Sala de la Corte Superior.
10	Banco del Progreso Integreso, Invidepro.	Sumario.
11	Banco Popular Compra de Cartera	Dictaminado sobreseimiento definitivo por Sexta Sala de la Corte Superior.
12	Presfondos S.A. (Exp. 071-00)	Sumario
13	West Merchant Bank	Dictaminado. Pendiente la resolución por parte del Juez Décimo Cuarto Penal.
14	Valorfinsa S.A.	Sumario
15	Alfa S.A.	Pendiente Resolución Corte Superior recursos de apelación de auto llamamiento a plenario y consulta de sobreseimiento.
16	Contra Virginia Fierro R	Pendiente Resolución Corte Superior sobre apelación.
17	Banco La Previsora	Resolución de Corte Superior de Guayaquil dirimiendo la competencia a favor del Juzgado Vigésimo Cuarto Penal

		del Guayas
18	Ecuacambios S.A.-	Pendiente Resolución Corte Suprema sobre recurso de casación
19	Ecuacambios S.A.	Pendiente Resolución Corte Suprema de Justicia sobre recurso de casación
<b>No</b>	<b>CASO</b>	<b>ESTADO ACTUAL</b>
20	Transfiac S.A.	Dictaminado, confirmado sobreseimiento
21	Presfondos S.A.	Auto de llamamiento a Plenario.
22	Banco del Pacífico	Sumario
23	Banco del Pacífico	Pendiente Plenario
24	Banco de Préstamos	Pendiente Resolución de Corte Suprema sobre casación a sentencia condenatoria.
25	Banco de Préstamos	Pendiente Resolución Corte Suprema sobre recurso de casación.
26	Banco Popular Fondo Visión	Sumario
27	Unibanco	Pendiente Resolución Corte Superior acerca de sobreseimiento provisional
28	Banco Popular (BPI-JPBT)	Pendiente Resolución Corte Superior acerca del Auto de Llamamiento a Plenario
29	Ecuacambios Word Trade Center	Sentencia condenatoria, pendiente casación.
30	Fondo Visión Junta Directiva	Confirmado por la Corte Superior acerca de sobreseimiento definitivo
31	Sibursa	Pendiente Resolución Corte Superior sobre consulta y apelación de la Fiscalía
32	Valorfinsa	Pendiente Resolución Corte Superior a consulta sobre sobreseimiento y apelación.
33	Valorfinsa	Pendiente Resolución Corte Superior sobre apelación auto llamamiento a plenario
34	Unibanco	Pendiente Resolución Corte Superior sobre apelación del sobreseimiento definitivo
35	Banco de Préstamos	Pendiente Resolución Corte Suprema sobre apelación de la sentencia condenatoria.
36	Greeley Bank-Cofiec	Cerrado el Sumario. Pasó a Unidad de antiguo Código del Ministerio Fiscal Distrital de Pichincha.
37	Bancomex	Pendiente resolución de la Corte Suprema

		acerca del recurso de casación interpuesto por la Fiscalía.
38	Banco de Préstamos	Auto de llamamiento a plenario, pendiente resolución de la Corte Superior.

FUENTE : UNIDAD ESPECIAL DE INVESTIGACIONES FINANCIERAS - QUITO

En el Ministerio Fiscal Distrital de Guayas se tramitaron, 9 casos :

**MINISTERIO FISCAL DEL GUAYAS**  
**CAUSAS CON EL CODIGO ANTERIOR**

No.	CASO	ESTADO ACTUAL
1	Disposición arbitraria de fondos por parte de empleados del Banco del Pichincha	El 3 de septiembre del 2002 se corrió traslado con el dictamen a las partes. La causa No. 229-99 se encuentra en el Juzgado 5º. Penal del Guayas.
2	BANCO DEL PACIFICO . Peculado Bancario	Dictamen Fiscal Acusatorio
3	BANCO UNION . venta de bonos del Estado a la compañía ARCOSA No. 111-01 (Dr. Walter Manzini)	El 20-2002 la 5ta. Sala de la H. Corte Superior de Justicia de Guayaquil confirmó el sobreseimiento definitivo del proceso y de los sindicatos.
4	Ocultamiento de información a la Superintendencia de Bancos sobre operaciones del Banco del Tungurahua No. 1162-02 . 4ta. Sala No. 17-03	La causa NO. 17-03 se encuentra en la 4ta. Sala de la H. Corte Superior de Justicia de Guayaquil en el despacho de la Dra. María Leonor Jiménez para el trámite correspondiente.
5	CONTICORP: sobreprecio de acciones de empresas quebradas (Tercera Sala 299-00) Juicio penal NO. 223-98.	El 15 de marzo del 2001 la 3ra. Sala de la H. Corte Superior de Justicia de Guayaquil confirmó el sobreseimiento provisional del proceso y definitivo de los sindicatos.
6	SOLBANCO: quiebra fraudulenta No. 178-99. Ab. Eduardo Puig. Juzgado 12º. Penal.	Se encuentra a cargo del Juez 12º. Penal en su Despacho para resolver.
7	SOLBANCO: presunta responsabilidad penal en administración de recursos propios.	Causa No. 214-2002. El 1er. Tribunal Penal concedió recurso de casación interpuesto por la sentenciada. El Juicio se encuentra en Quito.
8	BANCO DE PRESTAMOS, acusación	La 4ª. Sala de la H. Corte Superior de Justicia de Guayaquil, el 17 de febrero del 2003 dictó

	particular por manejo fraudulento de CDR'S (Juicio No. 292-98, Juzgado 5º. Penal). 4ta. Sala No. 451-2001.	sobreseimiento definitivo del proceso y de los sindicados.
<b>No</b>	<b>CASO</b>	<b>ESTADO ACTUAL</b>
9	BANCO DE PRESTAMOS: recaudaciones aduaneras no trasladadas al Banco Central, Juzgado 13º. Penal del Guayas No. 307-2000. (5º. Tribunal Penal No. 324-03-C).	Conoce el 5º. Tribunal Penal. Convocada a Audiencia Pública para el 16-01-04 a las 08H50.

**FUENTE:** MINISTERIO FISCAL DISTRITAL Y U. E. I. FINANCIERAS - GUAYAS

### **Comisión de Control Cívico de la Corrupción**

La Comisión de Control Cívico de la Corrupción nació como resultado de las marchas del 5 y 6 de febrero de 1997, en las que participaron dos millones de ecuatorianos, cuando fue destituido el Presidente de la República el abogado Abdalá Bucaram Ortiz. El sucesor interino, Dr. Fabián Alarcón, antes de cumplir el primer mes en el poder, por presión de los movimientos sociales y de la opinión pública, creó a este Organismo con el nombre de Comisión Anticorrupción, mediante el Decreto Ejecutivo 107-A, el 4 de marzo de 1997.

El objetivo de crear la entidad con representantes de diferentes sectores de la sociedad ecuatoriana fue acoger la protesta de los ciudadanos que rechazaban los actos de corrupción cometidos por gobiernos anteriores, así como de futuros regímenes.

En sesión del 30 de Abril de 1998, la Asamblea Nacional Constituyente creó la Comisión de Control Cívico de la Corrupción como un órgano de

control en representación de la Ciudadanía, con la misión de investigar y prevenir el cometimiento de actos de corrupción.

La Comisión Anticorrupción se inició bajo el amparo de dos Decretos Ejecutivos, pero fue la Asamblea Nacional Constituyente de 1998 la que la institucionalizó como Comisión de Control Cívico de la Corrupción (C.C.C.C.) al establecer su vigencia en la Constitución de la República (Artículos 220 y 221) y fijar la lucha contra la corrupción como una política de Estado. Esta Constitución entró en vigencia el 10 de Agosto de 1998.

El objetivo de esta creación como un Organismo de Control que representa a la sociedad ecuatoriana, se la establece para evitar influencias políticas en su trabajo de combatir la corrupción, servir a la moral y a los intereses del país, con independencia y responsabilidad, por lo que se la conforma por siete miembros, quienes reunidos en Pleno constituyen la máxima autoridad de la Institución. Cada comisionado es elegido por un colegio electoral que representa un sector de la ciudadanía. Por mandato constitucional, la tarea de la CCCC es investigar y prevenir el cometimiento de actos de corrupción. Está regulada por la Ley de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción. Actualmente, la Comisión tiene oficinas en Quito y Guayaquil.

En el marco jurídico general, la Constitución de la República establece lo siguiente

**Art. 220.-** La Comisión de Control Cívico de la Corrupción es una persona jurídica de derecho público, con sede en la ciudad de Quito, con autonomía e independencia económica, política y administrativa. En representación de la ciudadanía promoverá la eliminación de la corrupción; receptorá denuncias sobre hechos presuntamente ilícitos cometidos en las instituciones del Estado, para investigarlos y solicitar su



juzgamiento y sanción. Podrá promover su organización en provincias y cantones.

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

**Art. 221.-** Cuando la Comisión haya finalizado sus investigaciones y encontrado indicios de responsabilidad, pondrá sus conclusiones en conocimiento del Ministerio Público y de la Contraloría General del Estado.

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

La CCCC es una persona jurídica de derecho público, con autonomía e independencia económica, política y administrativa. La CCCC es una persona jurídica de derecho público, con autonomía e independencia económica, política y administrativa. Actúa básicamente en representación de la ciudadanía. Su sede es Quito.

Desde la vigencia de la ley orgánica y su reglamento, los comisionados son designados por la sociedad civil a través de colegios electorales, para un período de cuatro años, los colegios electorales son: 1) el consejo nacional de universidades y escuelas politécnicas, 2) colegios de profesionales, representativos de cada sector y de carácter nacional; 3) la

asociación ecuatoriana de editores de periódicos, de canales de televisión, de radiodifusión y la federación nacional de periodistas, 4) las federaciones de las cámaras de la producción, 5) las centrales sindicales y organizaciones afroecuatorianas y campesinas de carácter nacional, legalmente reconocidas, 6) las organizaciones nacionales de mujeres legalmente reconocidas, y 7) las organizaciones de derechos humanos y de defensa de los consumidores, legalmente reconocidas.

### **ATRIBUCIONES Y LIMITES:**

La CCCC, de conformidad con lo que establece su ley orgánica tiene las siguientes atribuciones :

1. Formular programas y dirigir campañas contra la corrupción, así como diseñar un plan nacional de prevención.
2. Promover la participación ciudadana, así como su organización en la creación de una cultura por la legalidad y la honestidad.
3. Conocer e investigar las denuncias de corrupción que se hayan presentado y proceder de oficio ante los datos suficientes que hagan presumir hechos de corrupción.
4. Solicitar informes o documentos a cualquier institución pública, privada o personas naturales a fin de verificar los fundamentos de los casos que se investigan
5. Otorgar protección a las personas que espontáneamente colaboren con el esclarecimiento de los hechos.
6. Remitir lo actuado a las autoridades competentes: Ministerio Público, Contraloría General del Estado
7. Recibir declaraciones extraprocesales sobre los hechos que se investigan.
8. Aprobar y evaluar su presupuesto.

9. Designar peritos y comisionar a personas para que a su nombre realicen investigaciones.

La CCCC trabaja en los ámbitos de investigación y de prevención.

### **LA INVESTIGACIÓN:**

Cuando una denuncia es presentada ante la CCCC, se procede a calificar para establecer la competencia. La CCCC es competente para conocer denuncias sobre supuestos actos de corrupción. Cuando así se determina se procede con las investigaciones a que hubiere lugar. Si de los resultados se establece que existen presunciones de responsabilidad penal, la documentación con todo lo actuado debidamente motivada es enviada al Ministerio Público. Si existen responsabilidades civiles a la Contraloría General del Estado.

Esto no supone que también existan responsabilidades administrativas que tengan que ser resueltas ante otras instancias.

La CCCC inicia de oficio las investigaciones cuando por la naturaleza del caso es lo procedente, y cuando es necesario salvaguardar la integridad personal y familiar de los denunciados.

### **LA PREVENCIÓN:**

Es uno de los ámbitos de la CCCC.

La prevención para la CCCC es una de sus herramientas de trabajo. A través del plan operativo anual coordina acciones con entidades de los distintos sectores de la sociedad para ejecutarlo y hacer un seguimiento efectivo.

Este eje tiene tres temas a saber:

1. Formación Ciudadana en la educación formal (escuelas, colegios y universidades), en educación no formal en la comunidad
2. Contraloría Social ( veedurías ciudadanas)
3. Opinión pública, y,
4. como eje transversal la implementación de REDES CIVICAS

### **LOS LIMITES:**

De la experiencia desarrollada en los tres períodos de la CCCC, podemos decir que la competencia está limitada.

La naturaleza jurídica le permite investigar y trabajar en prevención a través de formación ciudadana, contraloría social y opinión pública.

No tiene carácter juzgador. Los Comisionados no tienen la calidad de jueces..

Esto crea naturales frustraciones, por lo que se ha elaborado una propuesta de reformas a la Ley Orgánica que permita a la CCCC, ser parte en los procesos judiciales que han sido objeto de investigación, y solicitar la prohibición de salida del país de los involucrados en los actos de corrupción y en la enajenación de bienes.

### **SU ESTRUCTURA:**

La CCCC, tiene una estructura orgánica en tres niveles:

1. El nivel Directivo que está constituido por el Pleno y las subcomisiones que actualmente son de Prevención, Bancaria y de lo Económico, de Investigación, Jurídica, de Aduanas, IESS y de Educación.
2. El nivel Ejecutivo, que está conformado por Presidencia, Vicepresidencia y la Dirección Ejecutiva.

3. El nivel técnico que esta integrado por la Dirección General de Investigación, Dirección General de Prevención, Dirección General Jurídica, Dirección General de Desarrollo, la Dirección General de Imagen Corporativa y Comunicación, y la Dirección General Financiera.

### **EL ROL ETICO DE LA CCCC FRENTE A LA SOCIEDAD:**

La CCCC nace de la exigencia de la sociedad civil para combatir actos de corrupción.

La corrupción es un delito y, siendo una conducta típica, debe ser sancionada- El castigo debe ser proporcional al hecho. La sanción además de criminalizada debe ser social y moral.

Luchar contra la corrupción no es una utopía, debe ser parte del comportamiento humano.

Sin embargo se vuelve cultura específica gracias a las circunstancias de la sociedad que la promueve.

La corrupción siendo un delito, se distingue de éste porque no se la entiende en su verdadera dimensión, si forma parte de los actos cotidianos, la costumbre -que tiene fuerza de ley- la invisibiliza como tal.

La CCCC además de investigar y de trabajar en prevención tiene un compromiso ético con la sociedad civil, que trasciende a sus ámbitos, porque tiene que asumir el rol de aquellos que han sido victimizados, empobrecidos y desplazados por la corrupción, la fiscalización que no han cumplido los que por mandato constitucional están obligados ha hacerlo, y muchas veces sin pretenderlo, ser juez para señalar que la justicia existe y demandar que se cumpla dando a cada uno lo que le pertenece.

En fiel cumplimiento de su misión constitucional y sobre todo conciente de la responsabilidad social que debe cumplir esta institución con el país, ha venido desarrollando un interesante trabajo dentro de su ámbito, así por ejemplo y tomando como referencia base el informe de labores por ellos elaborado, se encuentran los datos que se presentan a continuación<sup>48</sup>

Desde la fecha de su creación . marzo de 1997- la Comisión de Control Cívico de la Corrupción . en adelante C.C.C.C-, ha recibido y tramitado mensualmente, un número creciente de denuncias, presentándose un mayor repunte en el período 2000 . 2003, lo que puede ser una clara evidencia del espacio y confiabilidad que ha ido ganando en la sociedad ecuatoriana, así en la mencionada etapa, recibió 2.560 reportes, de los cuales, el 21% se inició de oficio . por iniciativa de la institución- y el 79%, a través de denuncias, pudiéndose además detectar que de esos 2.560 reportes, solo el 35% se admitió a trámite, mientras que el restante 65%, no se investigó por falta de competencia legal de la C.C.C.C para conocer dichas denuncias. Desde el punto de vista de la Admisión de Denuncias, en el período señalado, se recibieron 2.035 denuncias de las cuales, el 26% fueron admitidas, cifra que encuentra su explicación en la gran variedad de temas de las denuncias en materias que van desde lo doméstico hasta lo estatal, pasando por conflictos comerciales entre privados. En el gráfico siguiente se presenta la distribución por sectores de las denuncias atendidas (2.035)

---

<sup>48</sup> COMISION DE CONTROL CIVICO DE LA CORRUPCION, Memorias 2000 - 2004



*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Desde la perspectiva de análisis del presente trabajo investigativo y en razón de la propuesta de este capítulo, se considera apropiado citar en los párrafos siguientes, algunos de los mecanismos administrativos implementados en el sector público con miras a atacar este mal de la sociedad y que se orienta sobre todo a coordinar acciones entre el Ministerio Público y la C.C.C.C , lo que contribuirá a optimizar los escasos recursos de los que se dispone para esa finalidad.

La C.C.C.C, en su propósito de contar con una política institucional coherente para la investigación de actos de corrupción en entidades públicas o empresas formadas con recursos del Estado, adoptó Doctrinas Institucionales que le permiten fijar su política de investigación con sujeción a la Constitución y normas legales vigentes, destacándose en la Doctrina Institucional No. 1<sup>49</sup> lo siguiente:

**Art. 1.- Establecer como doctrina institucional los criterios siguientes:**

a. La atribución conferida al Ministerio Público para coordinar y dirigir la lucha contra la corrupción debe entenderse asociada y restringida a la función primordial de dicha institución del Estado, cual es la de promover y la de participar, en defensa o Patrocinio de la sociedad, en los procesos penales determinados por el ordenamiento jurídico de la República, siendo, por lo tanto, ajenas a la naturaleza y competencia del Ministerio Público la coordinación y dirección de las acciones dirigidas a prevenir la corrupción.

A la C.C.C.C, compete la doble función de prevenir e investigar actos de corrupción. Esto se explica en virtud de su naturaleza jurídica, según la cual, si bien se trata de una institución del Estado, ejerce su competencia en representación de la sociedad civil; por lo que, su actuación tiene proyecciones en la totalidad del cuerpo social.

b. La precitada facultad de coordinación y dirección otorgada al Ministerio Público encuentra su límite en la autonomía e independencia que el ordenamiento jurídico nacional confiere a otras instituciones del Estado, entre ellas, la C.C.C.C.

---

<sup>49</sup> C.C.C.C, Resoluciones, sala de sesiones, marzo 15 del 2000.



En efecto, dicha facultad concerniente al Ministerio Público no supone un esquema heterónimo en el que los demás organismos del Estado se hallan subordinados a la voluntad institucional del primero. Por el contrario, se trata de un esquema autónomo en el que todos los organismos del Estado coordinan sus acciones para alcanzar el bien común, como corresponde a su deber constitucionalmente establecido; y donde con fines de organización y eficacia en las relaciones interinstitucionales, el Ministerio Público contribuye con la labor de coordinación y dirección.

En suma, el respeto irrestricto a la autonomía e independencia de las otras instituciones del Estado constituye condición indispensable para el ejercicio legítimo de la mentada facultad constitucional del Ministerio Público.

**c.-** La potestad exclusiva que la Carta Política confiere a la Contraloría General del Estado para la determinación de responsabilidades administrativas y civiles culposas y para el establecimiento de indicios de responsabilidad con supone la existencia de requisito pre judicial alguno para el ejercicio de la acción penal por delitos relacionados con la corrupción pública.

Por el contrario, tratándose de las referidas infracciones, el proceso penal puede iniciarse sin escollo prejudicial alguno, en virtud de cualquiera de los antecedentes y formas de ejercicio de la acción penal prevista en el Art. 15 del Código de Procedimiento Penal; entre ellas, la excitación fiscal.

Con la finalidad de que la lucha contra la corrupción se consolide como una política de Estado, la C.C.C.C, plantea siete políticas básicas que contribuirían a ese propósito:

- Aplicar la Constitución a la Convención Interamericana contra la Corrupción.
- Fomentar la Participación Ciudadana en el combate a la corrupción.
- Transparentar las relaciones entre el Estado y particulares.
  - MODERNIZACIÓN DEL ESTADO.
  - CONTRATACION PUBLICA.
- Suscribir Pactos de Ética entre los dignatarios de las funciones del Estado.
- Realizar medidas concretas que restablezcan la confianza en la acción gubernativa.
- Promover reformas legales para combatir y prevenir la corrupción.
- Impulsar necesarias reformas a la Ley de la C.C.C.C.

Dentro de este contexto funcional se establecieron esquemas que contribuyeron a darle operatividad al **SISTEMA ANTICORRUPCION DEL ECUADOR ÉSAE-**, entendido como el conjunto articulado y coordinado de organismos, entidades, servicios públicos y privados, que definen, ejecutan y controlan . dentro de sus respectivos ámbitos- las políticas, planes, programas y acciones con el propósito de erradicar la corrupción- para lo cual el 17 de febrero del 2003, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 122 con el que declaró la erradicación de la corrupción como Política de Estado, se designó también a la C.C.C.C, como la autoridad central para efectos de la Convención Interamericana de la Corrupción, el texto de dicho Decreto se encuentra en el **ANEXO Nro. 4.**

Toda vez que en días recientes ( junio 6-8 del 2004), se celebró en Quito la XXXIV Asamblea General de la OEA, donde el tema principal era %El desarrollo social y la democracia frente a la incidencia de la Corrupción %o la misma que una vez concluida y a juicio de algunos analistas y medios de comunicación colectiva como El Comercio, no tuvo el éxito que se

aspiraba, llegándose a señalar que de manera sorpresiva y para justificar su organización, a última hora, *se decidió reactivar una iniciativa anticorrupción que lanzó hace 16 meses y estuvo rezagada desde que Pachakutic dejó el Ejecutivo* así con Decreto Ejecutivo Nro . 1776, se constituye una **COMISION DE SEGUIMIENTO PARA REACTIVAR AL SAE**, el que según se informó, tiene como responsabilidad diseñar y emitir las reglas para ese organismo.

Son justificadas las protestas que ya se han hecho sentir, ya que quien presidirá esta Comisión es el propio Jefe de Estado, hecho que ya ha llevado críticas en el sentido de que con ello no existirá la total independencia que se espera de un ente de control como el SAE.

Por otra parte cabe señalar que como resultado de esta Asamblea de la OEA en Quito, se suscribió la Carta de Quito, la que entre sus 119 puntos, propende agilizar la extradición de funcionarios corruptos y el negarles refugio, sin embargo su real aplicación deja serias dudas, porque no tiene el carácter de un Convenio Internacional que obligue a los Estados miembros a cumplir con los puntos de la Declaración, más aún si se recuerda que cualquier resolución de la OEA, no tiene carácter *obligatorio*, de allí la necesidad de que se incorpore un protocolo a la Convención Interamericana contra la Corrupción, el cual contenga los Principios novedosos de la *Declaración de Quito*.

En la investigación de esta temática, pude encontrar una serie de ONG's que también orientan acciones en pro de luchar contra la corrupción, y , al ser mi temática el análisis en el ámbito público, en el **ANEXO Nro 5**, se presenta el detalle y referencias de ubicación de las mismas.



*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

## CAPITULO IV

### PROPUESTA PARA MEJORAR LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCION EN EL SECTOR PUBLICO ECUATORIANO

#### INTRODUCCION

Si no hubiera CORRUPCIÓN en el Ecuador, de acuerdo a datos fidedignos que manejan varias organizaciones de investigación, se estima que anualmente se dilatan alrededor de 2.000 millones de dólares, cifra con la que se podría cancelar los 16.000 millones de dólares de la deuda externa en 5 años; se construirían 10.000 kilómetros de carreteras de primer orden, o se ampliaría y rehabilitaría la totalidad de la infraestructura educativa o de salud a nivel nacional.

Si no hubiera corrupción pública y privada, estaríamos en condiciones de construir más de 1.200.000 unidades de vivienda, lo que significa dar casa propia a 8 millones de ecuatorianos pobres que carecen de ella.

Lamentablemente, la CORRUPCIÓN, se ha hecho parte consustancial de nuestra sociedad. Es tan grave este mal que, en todos los niveles, funciona la lógica del aprovechamiento personal o de grupo; forman parte de la cotidianidad, las prácticas adversas a la institucionalidad y al interés común; en definitiva, se ha consolidado la IMPUNIDAD.

Pero la corrupción ecuatoriana, " no se reduce a una casuística limitada al ámbito de la moral y ética personales, mal formados o torcidos por las circunstancias u oportunidades inesperadas. Se trata de un SISTEMA que ha ido enervando todos los campos de interacción entre el Estado, el sector empresarial privado y la ciudadanía en general ".

La corrupción causa efectos negativos porque actúa en las esferas políticas, legislativas, económicas, administrativas, fiscales, judiciales y en la presentación de servicios.

Estamos frente a una sociedad, en la que se han deteriorado los valores morales y éticos; con el incumplimiento de las responsabilidades ciudadanas; en donde funcionan las ventajas ilícitas e ilegítimas. Todo lo cual provoca inequidad, e impide el desarrollo nacional.

Los ordenamientos constitucionales contemporáneos instituyen el principio del estado social y democrático de derecho. Cada elemento del referido principio lleva implícito el reconocimiento de categorías de derechos que, si bien pueden diferenciarse para fines analíticos, guardan, en conjunto, unidad e integralidad, lo que implica su recíproca dependencia. Al estado de derecho corresponden los derechos y libertades civiles, al estado democrático los derechos políticos y de participación y al estado social los derechos económicos, sociales y culturales.

Tan fundamentales derechos son amenazados o vulnerados por la corrupción, dado que ella significa la negación del estado social y democrático de derecho: la corrupción entroniza la ilegalidad, favorece el autoritarismo y enerva la justicia social. Todo lo cual se traduce, políticamente, en el quebranto de la legitimidad institucional y de la seguridad, así como también, económicamente se evidencia en la obstrucción del desarrollo sustentable.

Combatir la corrupción implica, sobre todo, restituir el imperio de la legalidad, promover la participación ciudadana en las decisiones de interés público y fomentar la justicia social, factores idóneos para relegitimar la institucionalidad del país e impulsar su desarrollo económico y humano sustentable, en un ambiente de paz y seguridad.

Dentro del contexto globalizado de las economías, esas elevadas metas no conciernen únicamente a cada uno de los países individualmente considerados, sino también al conjunto de la comunidad internacional. Es evidente la existencia de una dimensión transestatal, ya en la producción y reproducción del fenómeno, ya en las estrategias para combatirlo

eficazmente, de allí que con gran propiedad en la Tercera Cumbre de las Américas, se reconoció que la corrupción menoscaba valores democráticos básicos, representa un desafío a la estabilidad política y al crecimiento económico y, por tanto, amenaza los intereses vitales de nuestro hemisferio...; por ello es necesario que cualesquier intento por combatir la corrupción, sea reforzado sobre todo con la perspectiva de que en dicho objetivo, se incluya como un elemento decisor y activo, la participación ciudadana en pro de mejorar la laxa<sup>50</sup> democracia que vivimos.

El combate a la corrupción, debe impulsarse no únicamente desde una esfera institucional aislada, sino por el contrario debe ser vista como un sistema integrado de acciones de coordinación interinstitucional que permitan en primera instancia el Fortalecimiento de la Democracia Participativa, situación que incluye mecanismos de mejoramiento de Participación Ciudadana, mayor gestión de las Veedurías Sociales, la Contraloría Social y la Rendición de Cuentas y otros mecanismos de empoderamiento ciudadano para combatir la corrupción.

Como propuesta de combate a este mal social, considero propicio señalar de manera referencial el trabajo que efectúa la Oficina de Ética de los Estados Unidos, con la finalidad de procurar una posible aplicación en el contexto institucional ecuatoriano

### **Fortalecimiento de la Democracia Participativa**

Es indudable, la democracia representativa que vive el país, no responde a la verdadera concepción de la misma, en razón de que ésta se encuentra secuestrada por la política, y mejor aún, por politiqueros que

---

<sup>50</sup> Término derivado del LAXISMO, Doctrina teológico-moral, que defendía la no observancia de una ley moral cuando entraba en conflicto con los propios actos. Diccionario Enciclopédico Ilustrado Océano Uno.

representan a grupos de poder económico y que en todas las instancias estatales, buscan ejercer influencia a fin de favorecer a sus particulares intereses, allí está la explicación del porqué existe marcado interés en que las principales autoridades de los organismos de control, así como las del poder Judicial, pertenezcan a un mismo partido político, lógico pues, ello contribuye a que cualesquier acto dudoso en el ejercicio de una función pública, fácilmente pueda ser cubierto y olvidado en total impunidad y todo esto con el silencio cómplice de nosotros quienes en condición de ciudadanos, hemos olvidado la calidad primigenia de ciudadanía, poseer derechos que le permiten tomar parte en el gobierno de un país, y, desde luego en la rendición de cuentas que sus representados tienen que hacerle, esta situación exige un cambio imperativo, en lo que es la participación del individuo en la toma de decisiones de aspectos de trascendencia para la vida democrática de una sociedad y que tienen como finalidad construir una verdadera ciudadanía, cuya dinámica involucre a la mayor cantidad de actores, con un objetivo común, combatir la corrupción en el país.

### **La Participación Ciudadana.**

Con la finalidad de poder precisar los mecanismos que pudieran contribuir al fortalecimiento de la Participación Ciudadana en la sociedad ecuatoriana, es necesario que en primera instancia se analice los preceptos constitucionales en los que esta acción puede ser enmarcada, así se tiene que la Constitución Política de la República del Ecuador respecto a la participación ciudadana, establece los siguiente Preceptos:

El Art. 1.- [Forma de Estado y Gobierno]... Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, **participativo** y de administración descentralizada.+ (Lo subrayado y remarcado no corresponde al texto original)



De conformidad con el Art. 225, el Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración:

- a. El desarrollo armónico del país;
- b. **El fortalecimiento de la participación ciudadana** y de las entidades seccionales; y,
- c. La distribución de los ingresos públicos y de la riqueza.

En general se puede señalar que, por disposiciones constitucionales se tiene las siguientes formas de participación ciudadana:

1. La Consulta Popular
2. La Iniciativa Popular
3. La ratificación
4. El veto popular
5. La revocatoria

La presencia de los ciudadanos en los asuntos públicos es una condición necesaria para alcanzar la gobernabilidad democrática. A medida que el ejercicio del poder está más legitimado en la voluntad obtenida a través de un consenso social, mayores son las posibilidades de visualizar las aspiraciones de los diferentes sectores sociales.

Se puede decir que la realización progresiva de los derechos humanos, está en relación directamente proporcional al aumento de la calidad de la participación ciudadana. Sin embargo, prevalece en nuestra sociedad una marcada exclusión de la mayoría poblacional respecto a la toma de decisiones sobre los asuntos públicos; de manera que, el consenso se reduce a minorías no representativas de la pluralidad de intereses societarios.

Una de las razones primarias para tal marginamiento, se desprende de la ausencia de información, e interiorización de la ciudadanía, sobre las posibilidades de nuestro marco jurídico en cuanto al reconocimiento formal de espacios de participación.

Por lo tanto, la presencia del ciudadano en las decisiones que le afectan, tanto individual como colectivamente, precisa de una adecuación funcional, en tanto en cuanto, facilite el acceso y la conformación no excluyente de centros de decisión a partir del nivel local, que en última instancia, también sean capaces de incidir en la formación de voluntad sobre las decisiones que exceden el ámbito del Estado-Nación.

De ahí la importancia de la participación ciudadana, vista esta como un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve<sup>51</sup>."

De lo anterior se puede deducir, que la Participación es un proceso de generación de conciencia crítica y propositiva en el ciudadano. La participación no es realmente efectiva mientras no vaya modificando y ampliando las relaciones de poder.

---

<sup>51</sup> GONZALEZ, Rafael Ballar, Participación Ciudadana en Democracia, Costa Rica, San José

El fin de la participación ciudadana no es tanto ella en sí misma, por cuanto que, la finalidad que debería perseguir es la mejora sostenible de las condiciones de vida de la sociedad.

Para fines explicativos, se puede subdividir a la participación ciudadana en tres campos de acción:

### **Participación Privada**

Es la que realizamos en el ámbito personal, en cuanto a cumplir algunos deberes y responsabilidades, tales como el pago de impuestos, el respeto de las leyes, el contar con un empleo para participar de la vida económica, entre otras.

En nuestro país, la participación privada está permitida en la Constitución Política, en lo relacionado con la prestación de servicios públicos, incluyendo conceptos la competencia, universalidad eficiencia y equidad.

También se puede decir que en nuestro país, la Ley Suprema respalda la no discriminación para la inversión y menciona el respeto a los contratos entre el sector público y el privado. Adicional a este marco constitucional, también existen leyes que promueven y activan las inversiones privadas, así por ejemplo la Ley para la Transformación Económica del Ecuador y la Ley para la Promoción de la Inversión y la Participación Ciudadana, brindando posibilidades para la participación privada.

Por otra parte, para enfrentar la crisis económica, el Gobierno ha realizado un proceso de ajuste a través de la aplicación del concepto de privatización y concesión de servicios públicos, y así intentar disminuir las cargas económicas que se incluyen en el Presupuesto General del Estado

e intentar generar recursos financieros, a fin de atender las demandas de los sectores sociales más olvidados.

A través de estos conceptos, el Gobierno ha tratado de brindar la oportunidad a una efectiva participación del sector privado en materias productivas y de servicios y buscar la eficiencia de las entidades y empresas públicas. Con este propósito, en 1993 se dicta la Ley 50 sobre Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos, Ley que junto con sus normas reglamentarias y ajustes incorporados en las leyes Trole, sirvieron para iniciar los procesos de modernización del país en diversas áreas, por ejemplo en el sector portuario.

Este marco legal a partir de esa fecha eliminó el tope del 49% para la inversión extranjera en las compañías de seguros y bancos; de igual forma, no existen restricciones para la repatriación de las utilidades de los inversionistas internacionales y se ha intentado simplificar los procedimientos de su registro. El trato para los inversionistas internacionales es igual que para los inversionistas locales.

Algunos sectores como: electricidad, telecomunicaciones e hidrocarburos, cuentan con leyes específicas para regular la participación en los ámbitos público y privados, conforme las leyes generales y la Constitución.

En algunos países donde se desarrolla la democracia participativa, se ha limitado el poder del pueblo únicamente a la forma de elegir y controlar el gobierno, la participación se restringe a la expresión del voto electoral y, con él, a la opción política, programática y filosófica del representante elegido. Lo importante es considerar al voto como un reconocimiento a la capacidad del representante de afrontar nuevas situaciones, enmendar

errores y resolver conflictos; además, el ejercicio del poder debe orientarse al interés general de los administrados; estos olvidos junto con la falta de institucionalización de instancias participativas, lleva a la sociedad a buscar espacios de expresión y acción que permitan involucrarla más con el poder de decisión y resolución.

En la participación privada se debe considerar que la población cuenta con el apoyo Legal del Estado para la formulación y ejecución de sus actividades. A través de las organizaciones privadas, los actores de la participación privada están en aptitud de complementar la tarea fiscalizadora de las autoridades públicas; de proporcionar información que no posee el sector público para tomar sus decisiones; captar recursos que el Estado no consigue en cantidades necesarias para destinarlos a servicios sociales, obras públicas y satisfacción de necesidades esenciales; brindar cuadros de profesionales capacitados para orientar y ayudar a los funcionarios de gobierno y parlamentarios, con el objetivo de realizar obras y tomar decisiones. Las organizaciones no gubernamentales (ONGs) son importantes en la participación privada, ya que pueden intermediar entre el Estado y la sociedad.

### **Participación Social**

Es la que realizamos ya sea en nuestro ámbito geográfico o funcional inmediato, en procura de mejorar condiciones de vida para una determinada colectividad. Ejemplo: nuestra participación en Juntas de Vecinos, Sindicatos, Grupos Ecológicos, Sociedad de Padres de Familia, Colegios profesionales, etc.

### **Participación Política**

Es la que se realiza cuando directamente o a través de nuestros representantes, buscamos los canales institucionales del Estado para lograr decisiones gubernamentales.

Obviamente que la trascendencia de la participación política es la que podría permitir la más amplia influencia del ciudadano en los asuntos públicos. Pero como se señaló antes, en realidad la participación es una sola y se conforma con nuestras acciones en los tres campos de acción.

La Participación Ciudadana se ve claramente identificada con la gobernabilidad de un pueblo, a más participación se considera que existe más gobernabilidad.

La Participación Política Ciudadana se la ejerce cuando mediante la votación los ciudadanos eligen a sus representantes, y de esa manera se elige también la política con la que se va a gobernar un país.

Igualmente, cabe señalar que la democracia y sobre todo el combate a la corrupción se puede consolidar en el Ecuador si existe mayor participación ciudadana,

Todos los ciudadanos, gobernantes y gobernados deben apoyar a que exista en los Estados mayor participación ciudadana, ya que con ello se desarrollaran, pudiendo contribuir a un mejor manejo y a la supervisión de los recursos a nivel local y provincial; a un mejor control social y a una rendición de efectiva de cuentas de las autoridades.

Algunos de los acciones con los que los ciudadanos deben identificarse, para ejercer mayor participación son:

- Promover acciones tendientes a concienciar a los habitantes acerca de sus derechos y obligaciones.
- Gestionar acuerdos entre la sociedad civil organizada y entes gubernamentales, locales nacionales y/o internacionales
- Articular acciones con organismos del Estado y organizaciones no gubernamentales y/o personas para fortalecer profundizar la participación democrática.
- Permitir una participación igualitaria, sin sectores discriminados en el uso de los derechos ciudadanos.
- Profundizar la democracia motivando la participación de los ciudadanos en las decisiones y las políticas de sus comunidades, y transformando las condiciones de relación entre representación política y participación social.

Mediante la participación ciudadana, los habitantes de un país se comprometen con las necesidades del país, se constituye la administración estatal en cosa propia y no son los ciudadanos observadores de piedra.

La participación ciudadana debe verse también en su triple connotación jurídica: como derecho; como deber y como mecanismo.

**Como Derecho:** Como la facultad de involucrarnos en el quehacer social para influir en nuestro devenir, comprometiendo a la población en la voluntad de cambio para asumir responsabilidades en el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad

**Como Deber:** Como la responsabilidad de participar en los asuntos públicos. Los ecuatorianos de todas las razas, condición, región o creencia religiosa, civiles y uniformados, debemos compartir los mismos objetivos e ideales, caminar juntos en unidad nacional, poner nuestros

mejores esfuerzos al servicio de la nación para defenderla y mantenerla independiente con el fin de generar un ambiente de paz, seguridad y desarrollo, garantizando el orden constitucional y jurídico para todos los ecuatorianos.

**Como Mecanismos:** Como instrumento mediante el cual podemos ejercer nuestros derechos y deberes; establecer el marco jurídico y políticas a fin de que las dignidades de representación popular, preparen y cumplan con sus programas de trabajo, logrando consensos entre los medios de comunicación e instituciones educativas, para concienciar, capacitar y promover la participación ciudadana en la gestión del desarrollo.

**Los niveles de participación:**

Según la profundidad de la misma podemos distinguir los siguientes niveles:

**En la Información:** La población tiene derecho a ser informada sobre los asuntos públicos, de lo contrario, no podría comprometerse efectivamente si no conoce sobre el tejido público de su comunidad local, regional o nacional, sobre este asunto el país hoy ha ganado mucho con la aprobación de la Ley de Transparencia y de Comunicación.

**En la Consulta:** Es el derecho a ser consultados, todos aquellos que pueden resultar afectados -directa o indirectamente- por una decisión gubernamental.

**En la decisión:** Es el derecho de participar en la formación final de la voluntad que determinará un curso de acción específico. Generalmente ese nivel de profundidad lo debería ejercer la autoridad, previa información y consulta a los ciudadanía afectada. Sin embargo,



para decisiones de mayor magnitud, es conveniente, que el gran decisor sea la población.

**En el Control:** Es el derecho de los ciudadanos a ejercer acciones de fiscalización social sobre la gestión pública. Ya que una vez tomada la decisión, se requiere también de mecanismos que permitan la verificación del cumplimiento de la decisión adoptada.

**En la ejecución:** Este es un ámbito de profundidad que merece un delicado análisis, ya que si proviene de un proceso de formación de voluntad concertado, mediante los niveles anteriores, es entonces, un salto cualitativo importante en la plenitud de la participación. En cambio, si la ejecución se refiere a proyectos o decisiones no tamizadas debidamente por la opinión ciudadana, en este caso, podría tratarse más de una pseudo-participación, ya sea, a causa de un manejo clientelar de los grupos sociales, o bien, de la cooptación de su autonomía organizativa.

Un claro ejemplo de que sí es posible desarrollar la participación ciudadana, es la aplicación que se da en los Gobiernos Municipales, respondiendo a los preceptos de lo que señala la Constitución Política de la República.

Desde 1996 el Municipio de Cotacachi, provincia de Imbabura, ha tenido como Alcalde al Economista Auki Tituaña, quien ha demostrado que es posible gobernar con la participación del pueblo en la toma de decisiones. Su gestión ha sido reconocida en el ámbito nacional e internacional, por lo que ha sido merecedor de distinciones de gran significado.

A través de una estructura denominada Asamblea de Unidad Cantonal, que es la base fundamental de la gestión y la máxima organización de la

sociedad civil, todas las organizaciones indígenas, sociales, de artesanos, transportistas, las instituciones públicas y privadas, junto con el municipio entero, hace una sola fuerza organizativa para trabajar temas de interés cantonal en el área de la salud, educación, turismo, gestión ambiental, el manejo de los recursos naturales y también la producción y artesanías. A través de una ordenanza municipal esta Asamblea ha sido ya institucionalizada, para garantizar la continuidad de los procesos. Es una dinámica interesante, pero a la vez difícil y lenta, porque hay que consensuar, mantener un diálogo intercultural permanente, con tolerancia buscando siempre la unidad. Sin embargo, la democracia participativa en Cotacachi es el reflejo de la diversidad étnica, geográfica, sociocultural y económica que se junta en los diferentes cantones. Las actitudes de apertura, el ejercicio de un gobierno local compartido, la toma de decisiones colectivas requieren de voluntad política, se ha reconocido que es un reto invitar a todos a construir, porque sólo así los éxitos y los fracasos son corresponsabilidad de todos.

Como se puede ver, la participación de todos los sectores permite interactuar y beneficiar mutuamente. La participación ciudadana y las autoridades municipales, como elementos de trabajo comunitario, constituyen una gran fortaleza para alcanzar objetivos de desarrollo social, económico y político de toda una comunidad. Sin embargo, la falta de apoyo político del Gobierno central, así como del Legislativo, impide que se vaya concretando en el ámbito nacional la participación ciudadana en los municipios del país lo que constituye una amenaza. Por otra parte, la falta de recursos económicos presupuestados impide a los municipios alcanzar mayor participación ciudadana, lo que se traduce en una debilidad importante. Y, por último, las necesidades de desarrollo social, económico, cultural y político de las poblaciones constituyen una

oportunidad para seguir impulsando creativamente una mayor participación ciudadana en las decisiones municipales.

Es necesario en esta parte de la investigación, señalar que dada mi vinculación laboral al Ministerio Público, lideré la formulación del Plan Estratégico Institucional, el mismo que en uno de los Objetivos Estratégicos contempla la Lucha contra la Corrupción, en cuyo contexto planteábamos como mecanismos administrativos idóneos para el efecto, la implementación de las Veedurías Ciudadanas o Sociales, la Contraloría Social y la Rendición de Cuentas, a lo que hoy podría añadir la Participación Ciudadana en la Elaboración de Presupuestos. Sin embargo a esta fecha y luego de los cambios en sentido político funcional+ que se le ha dado al tema de Combate a la Corrupción, mediante el cual, se designa a la Comisión de Control Cívico de la Corrupción como la autoridad central para efectos de la Convención Interamericana contra la Corrupción<sup>52</sup>, así como para coordinar el Sistema Anticorrupción . SAE- en el país y al revisar las Memorias de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, 2000 . 2004, es muy placentero encontrar que a la presente fecha, la C.C.C.C, viene desplegando una serie de programas relacionados con la propuesta de combate a la corrupción que inicialmente se formulara, de allí que por no querer ser tautológico y redundante en aspectos que ya se vienen desarrollando, me permito sugerir al respecto se propenda a que iniciativas como: Formación Ciudadana, Fortalecimiento de la educación en valores democráticos, cívicos y sociales, Etica Profesional con enfoque anticorrupción, Formación Ciudadana para Organizaciones Sociales y Populares, Contraloría Social, Veedurías Ciudadanas, Municipios Transparentes, Redes Cívicas anticorrupción, así como algo en lo que no se incursiona y que bien pudiera hacerlo la C.C.C.C, Elaboración de Presupuestos

---

<sup>52</sup> Decreto Ejecutivo Nro. 122, publicado en el Registro Oficial Nro. 25, de febrero 19 del 2003

Participativos, se lo haga y se lo aplique a nivel nacional, ya que la corrupción como se ha visto en los análisis precedentes, afecta a toda la sociedad ecuatoriana y quizás con mayor magnitud en Provincias no tan desarrolladas como Quito, Guayaquil y Cuenca.

A continuación me permito expresar algunos criterios que pudieran ser considerados como propuestas de un ciudadano que lo que añora es que en un futuro próximo nuestra sociedad pueda disfrutar de seguridad y que ese sea el elemento dinamizador para alcanzar mejores niveles de desarrollo para beneficio de las grandes mayorías.

Sería apropiado considerar la posibilidad de que las máximas autoridades de las entidades de control, sean elegidas a través de voto popular, considerando como candidatos/as a personas probas en lo moral y ético, sin que tampoco pertenezcan a partido político alguno, situación que de alguna manera eliminaría los nexos y compromisos que hoy se encuentra con los caciques de la política actual y sus grupos de poder. Igualmente es necesario pensar en la despolitización de la Función Judicial, a fin de que pueda verdaderamente administrarse justicia de manera objetiva e imparcial.

Es imperativo además que en nuestra condición de ciudadanos precautelemos para que la C.C.C.C, quien recibió el encargo social de actuar en representación de la ciudadanía en la lucha contra la corrupción, no sea politizada como actualmente se pretende, al tratar de que sus comisionados sean designados de manera política, lo cual sería un serio revés en la lucha autónoma e independiente que ha venido efectuando desde su constitución en 1977.

Partiendo de la fórmula de la corrupción<sup>53</sup>  $C=M+D-T$  ; donde la Corrupción es más evidente cuanto más Monopolio haya en una organización, cuanta más Discrecionalidad tengan los funcionarios y menos Transparencia tenga su actividad, situación que implica y se evidencia cuando el poder está MONOPOLIZADO ya sea por actos de nepotismo o por los círculos íntimos de los gobernantes en las diferentes esferas de administración, control y justicia, lo que de por sí brinda un sistema o radio de acción ~~%~~ sin control+a la gestión; y si a ello sumamos la actitud DISCRECIONAL de estos funcionarios, mediante la cual todos trabajan para un mismo propósito, por lo que cualesquier acto con visos de irregularidad, fácilmente será cubierto, antes de que ello degenerare en escándalo, aspectos que se ven complementados por la poca TRANSPARENCIA con la que se busca administrar la cosa pública o mejor dicho social. Es lógico que en un ambiente tan propicio como este, los niveles de corrupción son más grandes, pues su forma de acción es sistémica y muy bien orquestada.

La relación señalada permite focalizar el análisis de la corrupción no solo en los aspectos éticos o legales, sino también en el funcionamiento de las organizaciones, de allí que a la luz de esa racionalidad, pienso que otra de las estrategias que pueden contribuir a la lucha contra la corrupción es el cambio de modelos de organización, ya que muchos de ellos producen corrupción, sino baste con repasar los actos de corrupción y escándalo público perpetrados en la Administración de un Presidente de la República de ingrata recordación, cuyo hijo en un mes de trabajo en las Aduanas, hizo su primero millón de dólares y como no recordar que su hermano organizó una ~~%~~ eficiente+ red que monopolizó y quitó transparencia a los procesos de adquisiciones de computadoras y otros materiales con exagerados sobrepuestos para escuelas y otros

---

<sup>53</sup> KLITGAARD, Robert, Controlando la Corrupción, Editorial Quipus, La Paz, Bolivia

establecimientos educativos, por todos estos actos de bochorno y vergüenza colectiva, es necesario efectuar cambios en las organizaciones, evitando sobre todo el nepotismo en ellas, porque incluso en este Gobierno, es evidente el perjuicio que se le ocasiona al país con la presencia de funcionarios . o mejor de malos funcionarios - cuya mejor carta de presentación es el ser pariente de los actuales gobernantes.

Es necesario que desde nuestra perspectiva de ciudadanos comprometidos con nuestro pueblo impulsemos planes para cambiar los sistemas de acción de la sociedad, donde una de las primeras transformaciones es percibir la forma como actuamos , desde nuestra vida privada y en la vida pública. El desarrollo de la fuerza de la verdad de los ciudadanos es la única vía para evitar la alianza ilegítima entre el poder de la autoridad y el del dinero.

En el aspecto de la gestión, la corrupción es la peor patología de una organización, pues pone al Estado al servicio de quienes pagan ilegalmente y de espaldas a los ciudadanos, por eso la solución pasa por tener una gestión estatal de alta calidad, de allí que uno de los grandes objetivos debe ser adoptar en Ecuador una gestión pública de alta calidad que contribuya a reducir la corrupción. La demanda ciudadana, debe intentar que el Presidente de la República, quien en sus 5 Ejes de Acción establece a la lucha contra la corrupción en primer lugar, debería él al igual que nuestros representantes, comprometerse personalmente con el problema de control y adoptar la decisión política de aplicar cuatro técnicas básicas:

- Una selección razonable de los funcionarios estatales, especialmente de los que tienen poder de decisión o de manejo de fondos, lo que ameritará que previo a su designación y nombramiento, se haga una exhaustiva y prolija investigación de cuál es la persona más indicada

para el cargo. Posteriormente, una vez seleccionado el aspirante entre varios, de debe evaluar sus antecedentes de honestidad y efectuar una verificación de sus referencias, para esto, bien podría trabajar la Contraloría General del Estado, cumpliendo funciones como las que efectúa la Oficina de Ética de los EE.UU, que luego serán indicadas. Es imprescindible que es esta etapa, el Gobierno constituya su equipo de trabajo, pero con personas de trabajo, con la honestidad como una de sus principales virtudes, de allí que el primer paso para tener una organización eficaz, condición imprescindible para eliminar la corrupción, es seleccionar a las personas teniendo en cuenta si capacidad, prudencia y honestidad, toda vez que el talento humano es el factor competitivo estratégicamente más importante.

- 
- Calidad de la Gestión. No es desconocido para los ecuatorianos que el manejo de nuestros públicos están en manos de una burocracia mal pagada, sin organización eficiente y sin incentivos, condiciones en las que la corrupción surgirá como una consecuencia natural. Claro está que no se trata de decir que altos sueldos garanticen honestidad, pero si a un policía se le paga 200 dólares al mes, se le está obligando a la coima, la renuncia o la muerte. Un sueldo que satisfaga las condiciones mínimas de vida es una condición necesaria, aunque no suficiente para tener una organización de calidad. Adicionalmente es necesario pensar en la reorganización de nuestra burocracia, pues hemos evidenciado que la corrupción es el resultado de la mala gestión, por eso una burocracia que actúe con modernos procedimientos de calidad, sería el mejor antídoto, se trata pues de aplicar en el Estado algunos métodos que utilizan las empresas privadas. No puedo dejar de mencionar a Peter Drucker, quien en su teoría, unificó las ideas de Taylor y de Elton Mayo y estableció lo que él llamó ~~el~~ trabajo más inteligente+, que a su juicio y el de muchos

especialistas en administración, es la causa de la explosión de la productividad de las últimas décadas, donde se busca la participación y comprometimiento de todos los actores del proceso productivo, en dar lo mejor de sí, para que el resultado obtenido, sea un producto sinérgico de calidad. Este modelo podría revolucionar la política, ya que permitiría mejorar la calidad y cantidad de los servicios públicos sin aumentar los impuestos, existe referencias de algunas organizaciones estatales que ya han ido adoptando estos métodos, así Australia, Canadá Inglaterra, Japón, EE.UU., Nueva Zelanda, con excelentes resultados. Este método puede romper el paradigma de **más impuestos o menos servicios+**.

- 
- Sistemas de Control, lo fundamental del sistema de control, es que sea eficaz y tenga independencia, sin embargo en nuestra sociedad, este sistema se encuentra desjerarquizado, politizado y cooptado. La desjerarquización se la ve porque no se les asigna recursos para que tengan eficacia en sus gestiones, politizados porque en los niveles de máxima dirección, se busca poner personas comprometidas con los intereses de determinados partidos políticos o grupos de poder y están cooptados porque cualesquier investigación sobre el gobierno se visualiza como un ataque al gobierno. Es imprescindible contar con controles independientes y eficaces para que una organización, en este caso el Estado tenga bajos niveles de corrupción. Es necesario pensar en un Sistema de Controles Cruzados, - al igual que lo hace la empresa privada -, donde incluso, los Órganos de Control, serían sujetos o susceptibles de ser controlados.
- 
- La Transparencia, la corrupción es vista ilustrativamente como un hongo, crece en la oscuridad, y es lógico, nadie da coimas en público, de allí que el secreto, es romper el secreto, por eso la transparencia es la clave para controlar la corrupción. La Transparencia va muy ligada



con la información, de allí que el acierto del actual Gobierno en aprobar y poner en vigencia la Ley de a Transparencia y Manejo de Información, lo que contribuirá notablemente para disminuir actos de corrupción en el sector estatal. Como complemento a la disponibilidad de esta Ley, es menester que el Gobierno como tal impulse, desarrolle y ejecute Programas de Difusión de la información, lo que puede contribuir a generar un ambiente de confiabilidad, pero el éxito también está en la ética profesional de periodistas y medios de comunicación colectiva, los que no deben tampoco tener tras de sí, compromisos que conlleven a una distorsión de la información.

### **Oficina de Ética**

Dentro de la perspectiva del análisis de esta temática, me parece importante señalar aunque sea de manera referencial, algunos de los elementos funcionales con los que se desenvuelve la Oficina de Ética de los Estados Unidos<sup>54</sup> y que fueron expuestos por la Dra. James Levin en su visita al Ecuador, dentro de un Programa de Asistencia a países interesados en luchar contra la corrupción.

Cabe señalar que para el caso de Estados Unidos, desde 1860, se dijo que existía pocas leyes para combatir la corrupción en funcionarios del Gobierno, posteriormente en 1960, en la Administración de J.F. Kennedy, se aprobó el Código de Conducta, para aplicársele a funcionarios de la rama ejecutiva, ya que la mayoría de las violaciones se pensaba eran de carácter administrativo, las que fijaron niveles más altos que los de la criminalidad, por lo que estos funcionarios estaban sujetos a remoción y/o cancelación de sus cargos

---

<sup>54</sup> Dra. LEVIN, James, Conferencia presentada el 14 de octubre del 2003, en el Auditorio del Instituto de Altos Estudios Nacionales

En 1970, Nixon renunció por mala conducta a partir de cuya fecha, el Gobierno constituyó una Oficina para regular estos asuntos de lucha contra la corrupción, mediante

1. Prevención (Prever y Promover integralmente)
2. Detección
3. Investigación y
4. Procesamiento

Esta situación determinó la necesidad de fijar políticas y dirección del Programa, para lo cual se estableció un Programa de Prevención en cada Agencia Gubernamental, que se ocupan de los aspectos de la ETICA en la práctica diaria de sus trabajos para la rama ejecutiva y los empleados federales, no incluye jueces ni legisladores ni gobiernos estatales o gobiernos locales, los que tienen su propio Programa de Ética, pero sí se incluye a los militares.

La Oficina de Ética formula un Programa de prevención, el que se basa en :

1. **STANDARES APLICABLES.-** Es la normativa legal en la que basan sus actividades, así, Código de conducta, de administración, Estatutos civiles, penalidades, multas, etc.

Estatutos de Conflictos Civiles Criminales (vigencia desde hace 200 años atrás

STANDARES DE CONDUCTA EN PROGRAMAS DE GOBIERNO para evitar lo más detectado, Regalos, obsequios, coimas.

- Sección regalos entre empleados ( a superiores)
- Sección Conflictos financieros
- Sección Imparcialidad (investigan aspectos de mala conducta)
- Mal uso de su posición o su rango (uso de tiempo de gobierno en asuntos particulares)

- Uso de propiedades del Gobierno para su beneficio o servicio
- Uso de cargo, título del rango
- Uso de información confidencial del Gobierno
- Sección de cómo buscan empleo privado mientras están en cargos de Gobierno
- Sección de actividades externas.

2. **APERTURA FINANCIERA.-** Funcionarios de nivel más alto, políticos y de carrera hacen públicas sus declaraciones financieras personales, para lo cual se les asesora en la forma como debe llenar el formulario de declaración, cualesquiera persona llena un formulario y puede tener acceso al uso de esta información. Antes de nombrar a alguien, este prepara su Declaración y envía a la OFICINA DE ETICA para su revisión y determinar si puede o no haber conflicto de intereses para su desempeño en el cargo propuesto, si hay algún problema le asesoran en la manera como puede solucionar dicha situación, de haber como. Por ejemplo, que venda las acciones de alguna empresa que pudiera tener conflicto de intereses tonel cargo que va a desempeñar, efectuar un acuerdo para que renuncie al cargo, antes de que se le proponga formalmente para dicha postulación en el Senado, se hace público el acuerdo pactado, de allí que antes de que se proceda con el nombramiento, se efectuará un seguimiento para asegurarse de que efectivamente se dio cumplimiento a lo pactado.

**DECLARACIONES DE BIENES,** al INGRESO, CADA AÑO Y AL SALIR DEL CARGO; se procura efectuar un seguimiento no por las ganancias, sino por posibles conflictos de intereses, cuando se determina un incremento notable de activos, es un indicio de que

puede existir algún elemento anómalo en ello y ello requiere un análisis más a fondo.

En funcionarios de NIVEL MEDIO se aplica otros medios que permitan determinar si existe o no conflicto de intereses, es una información más corta.

3. **PROGRAMAS DE CAPACITACION ANUALES** a los funcionarios del Gobierno para recordarles los STANDARES ETICOS PARA LOS SERVIDORES GUBERNAMENTALES, en cada AGENCIA (INSTITUCION), existe una persona del **DEPARTAMENTO DE ETICA** que controla, guía, informa sobre los Estándares de Ética Administrativa, de leyes criminales y civiles. Si alguien inmerso en un posible problema se acerca y pide ayuda, no se le sigue un proceso, lo que ayuda a promover la buena conducta. Existe personal que hace cada cuatro años un seguimiento de este PROGRAMA DE ETICA en cada Agencia; además se verifica las Declaraciones Financieras de funcionarios de alto nivel, cuando reciben una copia de la misma, lo que permite efectuar una auditoria en cualesquier momento o etapa de la función.
4. **LOS ESTANDARES DEBEN SER CUMPLIDOS** caso contrario, la Agencia debe seguir los procedimientos establecidos, se asegura que se efectúe una investigación adecuada, según el nivel; FBI, Inspectoría, Departamento de Justicia, Fiscalía. Se publica nombres y descripción de la Mala Conducta en la Agencia de quienes han incumplido y se incluye esta lista en una Página web.

Como se pudo notar, muchas de las acciones de esa Oficina de Ética, tienen relación con las funciones que debe cumplir la Contraloría General del Estado, concretamente en el seguimiento de las Declaraciones

Patrimoniales por ejemplo, de allí que sería interesante que esta Institución, siendo el órgano rector de control, asuma también acciones como las de la Oficina de ética, lo cual podría efectuarlo a través de las Unidades de Auditoría Interna que tienen las diferentes entidades del sector público, lo que les permitiría actuar de manera efectiva en su función de asesoría y no solo con sentido punitivo o con evaluaciones ex post, sino principalmente con un carácter preventivo, precautelando los más altos intereses de la colectividad.

Finalmente y siendo la corrupción un mal que afecta a todos los países, es necesario buscar una alianza o un compromiso estratégico de carácter internacional para combatirla, la que en el ámbito de la cooperación técnica y de prevención de la corrupción, entre otras acciones podría contemplar el desarrollar programas de capacitación, educación y entrenamiento, talleres de trabajo, consultas e intercambio de información técnica y experiencias, para abordar entre otros temas los siguientes:

- Extradición, restitución de capitales y cooperación judicial internacional.
- Enriquecimiento ilícito, lavado de activos y recuperación del producto de la corrupción.
- Armonización regional del tratamiento penal de la corrupción.
- Declaración de bienes y conflicto de intereses.
- Participación ciudadana en el combate contra la corrupción

Obviamente, el primer paso para poner freno a la corrupción es reconocer que esta es dañina y que beneficia a quienes no tienen escrúpulos en perjuicio de los demás. Es indudable que se han hecho avances en esa dirección. James Foley, portavoz del Departamento de Estado, dijo<sup>55</sup>:  
«Todos reconocemos que el costo del soborno es alto. Los sobornos

---

<sup>55</sup> WATCH TOWER, Society, Análisis sobre la Corrupción, Brookling, Estados Unidos, 2000.

debilitan el buen gobierno, dañan la buena marcha y el desarrollo de la economía, distorsionan el comercio y perjudican a los ciudadanos de todo el mundo+. Muchos están de acuerdo con él. El 17 de diciembre de 1997, 34 grandes países firmaron la *Convención sobre el Soborno*+, que está concebida para *generar un gran impacto en la lucha mundial contra la corrupción*+. La convención *califica de delito ofrecer, prometer o dar un soborno a un funcionario público extranjero con el objeto de obtener o conservar acuerdos comerciales internacionales*+. No obstante, los sobornos para conseguir contratos comerciales en otros países son tan solo la punta del iceberg. Eliminar la corrupción a todos los niveles exige un segundo paso mucho más difícil: requiere un cambio de corazón o, mejor dicho, de muchos corazones. En todas partes la gente debe aprender a odiar el soborno y la corrupción. Solo entonces desaparecerán estas prácticas. Con ese fin, la revista *Newsweek* dijo que, en opinión de algunas personas, los gobiernos deberían *promover un sentimiento general de virtud cívica*+. *Transparency International* recomienda asimismo que sus seguidores *siembren una semilla de integridad*+, en el lugar de empleo. La lucha contra la corrupción es moral, y no puede ganarse solo con leyes o con *la espada*+, de sanciones legales. Han de sembrarse en el corazón de la gente las semillas de la virtud y la integridad, lo que amerita que se efectúe un cambio desde el sistema educativo, a fin de que en él se incorporen programas de educación en valores desde la infancia, lo que contribuirá a cambiar ese inconsciente colectivo que hoy nos hace que veamos estos actos corruptos como una forma más de vida. La mejor manera de lograrlo es usando *la espada del espíritu*+, una enseñanza basada en principios éticos y morales del más alto nivel. Tenemos que acabar en la mente con los gérmenes corruptos, de modo que las actuales y futuras generaciones practiquen otros tipos de valores como la honradez, la honestidad, la transparencia, el servicio, la solidaridad, la búsqueda del bien común, y para todo esto, es importante



*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

la EDUCACIÓN, desde el vientre de la madre, la familia, el jardín de infantes, la escuela, el colegio, la universidad, la vida entera.

**“ Nadie es tan fuerte para hacerlo solo,**

**Nadie es tan débil para no ayudar”**

## CAPITULO V

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### CONCLUSIONES.

- ❖ La sociedad ecuatoriana al igual que la latinoamericana y el mundo entero, vive una profunda crisis de valores, hecho que se pone en evidencia en los actos de corrupción en los que principalmente se han visto envueltos aquellos ciudadanos llamados a ser los referentes de moral y honestidad en la sociedad, gobernantes y funcionarios públicos de alto nivel, lo que ha conllevado a que la gente pierda confianza y credibilidad en las instituciones del Estado.
- ❖ Muchos de los actos de corrupción conocidos en el sector público, son el resultado del abuso del poder de las autoridades, quienes al encontrarse en cargos de responsabilidad, piensan que están allí para servirse del Estado y no para servir al Estado.
- ❖ Los hechos corruptos desde las más altas esferas de la administración del Estado y la impunidad por el cometimiento de estos actos, ha propiciado que la corrupción se generalice y se la cometa en los diferentes órdenes de la sociedad común, incluso en la esfera de las actividades del sector privado.
- ❖ Existen diferentes formas de corrupción, pero en todas ellas se destaca la presencia de alguien que ofrece y alguien que recibe; de uno que da y de otro que recibe, pero sobre todo no se debe perder de



vista que en todas estas formas, quien pierde es la sociedad en general.

- ❖ La corrupción es tan antigua como la humanidad misma, de allí que la lucha para combatirla no sea tarea fácil, por la multiplicidad de factores y actores que en ella se involucran, constituyéndose en un verdadero sistema que cada vez busca afianzarse y consolidarse, sobre todo en aquellas sociedades con débiles democracias y por tanto con bajos niveles de participación ciudadana.
- ❖ La historia republicana del Ecuador presenta hechos lamentables en los que la corrupción se hizo presente, mediante el abuso del poder, el nepotismo, apropiación de fondos estatales, componendas en claro cinismo político que han deteriorado y prácticamente eliminado los valores democráticos, atentando a la seguridad y al desarrollo del país.
- ❖ Los grupos de poder económico y principalmente de la banca han estado presentes en condición de financistas de campañas, formando incluso verdaderas empresas electorales, para luego buscar de manera corrupta cobrar con creces por los favores entregados.
- ❖ Los dineros que anualmente son usurpados por los corruptos de las arcas fiscales, determinan que no se pueda atender apropiadamente las necesidades de los grupos más vulnerables de la sociedad ecuatoriana, fermentando con ello la ingobernabilidad y la reacción popular.
- ❖ En el país existe un marco jurídico específico orientado a sancionar actos de corrupción, sin embargo la no aplicación de estos preceptos

legales, ha contribuido indirectamente al incremento del cometimiento de este tipo de actos, dado los altos niveles de impunidad.

- ❖ Ante el incremento de la corrupción a nivel mundial, el combate a la misma hoy se orienta desde diferentes ámbitos de acción, así desde la funcionalidad del Estado y sus Entidades de Control, como también desde la perspectiva de Organismos supranacionales como son la ONU y la OEA y desde la visión de ONG's, como Transparencia Internacional y la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico - OCDE .
- ❖ En la estructura orgánica del Estado ecuatoriano, existe el Ministerio Público, al que dentro de sus funciones, la Constitución Política, le asigna la responsabilidad de coordinar y liderar la lucha contra la corrupción, para lo cual, en su interior, se constituyó la Dirección Nacional Anticorrupción, así como la Unidad Especializada de Delitos Financieros.
- ❖ Por los problemas de corrupción en el sistema financiero, en febrero del 1997, se constituye la hoy conocida Comisión de Control Cívico de la Corrupción, a fin de que en representación de la sociedad civil, se impulse la lucha contra esta pandemia social.
- ❖ Dentro de los cinco ejes de acción del actual Gobierno se establece como el primero de estos, la lucha contra la corrupción, derivándose de esto la posterior creación del Sistema Anticorrupción del Ecuador . SAE-, el mismo que desde esa fecha no ha funcionado.
- ❖ Con ocasión de la celebración el Quito de la XXXIV Asamblea de la OEA, el Presidente Gutiérrez, trata de reactivar al SAE, constituyendo

una Comisión para la Aplicación del SAE, el que ha merecido serias y duras críticas, porque al ser presidido por el Jefe de Estado, se abre la posibilidad de que no actúe este Sistema con real independencia.

- ❖ Los 19 puntos considerados en la Carta de Quito, suscrita a la conclusión de la Asamblea de la OEA, no es de carácter ~~obligatoria~~ para la partes, lo que podría ocasionar que no lleguen a cumplirse los objetivos y aspiraciones con los que fue redactada.
- ❖ No existe coordinación Interinstitucional entre los Órganos de Control, de allí que su lucha contra la corrupción no tenga el nivel de eficacia que todos quisiéramos
- ❖ En vez de propiciar el fortalecimiento de las entidades que tienen como responsabilidad luchar contra la corrupción, el Gobierno actual, sigue creando nuevos organismos paralelos con fines casi similares o aparentemente complementarios, lo que ocasiona, desperdicio de recursos por un lado, y por otro, diluir acciones concretas para este combate.
- ❖ La Comisión de Control Cívico de la Corrupción, ha venido impulsando y ejecutando una serie de proyectos que buscan incorporar a la sociedad civil en la lucha contra la corrupción, situación que está contribuyendo en gran manera a promover la participación ciudadana para crear una cultura por la legalidad y la honestidad.
- ❖ En el ejercicio de la gestión gubernamental, el señor Presidente de la República y algunos de sus más allegados colaboradores, se han visto envueltos en posibles casos de corrupción, lo que lógicamente propicia una mayor erosión de la moralidad social, la pérdida de confianza en

sus gobernantes, y , lo que es peor, una apatía a hacer prevalecer nuestros derechos de ciudadanos.

- ❖ El país ha experimentado casos de corrupción, en los que los principales responsables se encuentran prófugos de la justicia y viven en el exterior, sin embargo hasta la presente fecha, no se a logrado extraditarlos, a fin de que respondan ante la ley por sus actos que a más de deteriorar las condiciones de vida de la gente, le ha robado la esperanza de creer en la justicia.
- ❖ El sistema educativo actual no contempla dentro de sus estructuras curriculares, programas para la formación en valores, situación que propicia que los educandos no se eduquen con altos principios de moralidad y ética que coadyuve a la lucha contra la corrupción.
- ❖ Por lo generalizada práctica de actos de corrupción, y por iniciativa de esferas ajenas al Ejecutivo, se formuló la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, misma que fue aceptada y sancionada favorablemente por el Presidente de la República y que al ser aplicada, brinda la posibilidad de un mayor nivel de participación ciudadana en aspectos de veedurías y contralorías sociales , mecanismos idóneos para el combate a la corrupción.



**PDF**  
Complete

*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

## **RECOMENDACIONES**

Es necesario que se reconozca que combatir la corrupción implica sobre todo, restituir el imperio de la legalidad, promover la participación ciudadana en las decisiones de interés público y fomentar la justicia social, factores idóneos para relegitimar la institucionalidad del país e impulsar su desarrollo económico y humano sustentable, en un ambiente de paz y seguridad.

El combate a la corrupción, debe impulsarse no únicamente desde una esfera institucional aislada, sino por el contrario debe ser vista

como un sistema integrado de acciones de coordinación interinstitucional que permitan en primera instancia el Fortalecimiento de la Democracia Participativa, situación que incluye mecanismos de mejoramiento de Participación Ciudadana; mayor gestión de las Veedurías Sociales, la Contraloría Social y la Rendición de Cuentas y otros mecanismos de empoderamiento ciudadano para combatir la corrupción.

Cada uno de nosotros en nuestra condición de ciudadanos, debemos buscar una mayor participación, con la finalidad de integrarnos ya sea individual o colectivamente en la toma de decisiones, la formulación de presupuestos, la fiscalización, el control y ejecución de actos públicas y privados con miras a que la gestión de las autoridades estatales sea transparente y de ser posible exenta de actos de corrupción.

El Estado a través del Sistema Anticorrupción del Ecuador y/o de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, deben asumir un papel más protagónico en la coordinación interinstitucional, a fin de que se efectúe de manera eficaz acciones orientadas a investigar, denunciar ante los organismos competentes, supuestos actos de corrupción, así como a efectuar un seguimiento de estos casos, a fin de que no queden en la impunidad.

Siendo el país signatario de la Convención Interamericana contra la Corrupción, es necesario que el Gobierno actual proceda a ser los cambios necesarios para que en el menor tiempo posible, se aplique en el país, los preceptos emanadas de dicho Organismo para combatir la corrupción.

Establecer y suscribir Pactos de Ética entre Gobernantes de la mayor cantidad de países, que permitan la extradición de aquellas personas que en el ejercicio de un cargo público en el país, cometieron actos de corrupción, de tal manera que esta lucha sea de carácter multidireccional y busque la correcta administración de justicia.

Con la finalidad de eliminar el nivel de compromiso y sometimiento a intereses particulares o de grupos de poder, es necesario se considere la posibilidad de que las máximas autoridades de los Órganos de Control, dígase Contraloría General del Estado, Ministerio Público, Procuraduría General del Estado, Superintendencias, sean elegidos a través de voto popular, lo que puede contribuir a que el ejercicio de sus funciones se efectúe sea autónoma e independiente de injerencias.

En nuestra condición de ciudadanos debemos precautelar para que la C.C.C.C, quien recibió el encargo social de actuar en representación de la ciudadanía en la lucha contra la corrupción, no sea politizada como actualmente se pretende, al tratar de que sus comisionados sean designados de manera política, lo cual sería un serio revés en la lucha autónoma e independiente que ha venido efectuando desde su constitución en 1977.

Debemos exigir que haya transparencia en el manejo de los recursos del Estado, para lo cual sería apropiado que la Comisión

de Control Cívico de la Corrupción, la que tiene a su haber impulsar programas de prevención, haciendo uso de los derechos que otorga la ley de Acceso a la Información Pública, efectúe un seguimiento de aquellas instituciones y funcionarios con indicios de posibles actos de corrupción, lo que contribuiría notablemente para evitar el real cometimiento y lo que es peor, iniciar un proceso cuando los responsables están a buen resguardo fuera del país y disfrutando del producto de su %íveza+.

Sería apropiado que La Contraloría General del Estado, siendo el órgano rector de control en el país, analice la posibilidad de que a través de las Unidades de Auditoría Interna que se encuentran en las diferentes entidades gubernamentales, asuman funciones como las que desarrolla la Oficina de Ética de los Estados Unidos, asumiendo de manera efectiva un papel asesor y sobre todo controlador de que no se presenten delitos de corrupción en dichas Instituciones.

Para disminuir los niveles de corrupción, principalmente en el sector público, es necesario que quienes vayan a dirigir la entidades del Estado, pasen por un procesos razonable de selección, donde a más de la idoneidad profesional, debe considerarse sus antecedentes de honestidad y ética. Igualmente se puede pensar en introducir en las entidades estatales procesos de Gestión de Calidad y de Sistemas de Control Cruzados, donde incluso, los Órganos de Control, serian sujetos o susceptibles de ser controlados.



Es necesario que para poder dar una utilización apropiada de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, lo más pronto posible se cuente con el respectivo Reglamento de Aplicación, lo que permitirá que las acciones de participación ciudadana que ella permite, sean una realidad.

Se debe aprovechar la coyuntura de que se está estudiando una reforma a la Ley del Sistema Educativo y se incorpore en ella reformas que permitan que la enseñanza en los diferentes niveles , tengan programas de educación en valores y se resalte la importancia de la formación de una masa crítica con altos principios de moralidad y ética, lo que contribuirá en el mediano y largo plazo a tener ciudadanos comprometidos con la defensa del bien social.

Con la finalidad de que los principios y objetivos constantes en la Carta de Quito, como producto de la XXXIV Asamblea de la OEA, lleguen a ser mandatarios para los países miembros, es necesario que se los haga parte de un Protocolo que debe ser incorporado a la Convención Interamericana contra la Corrupción, caso contrario, no pasará de ser una declaración más de carácter social+

Es necesario asumir de manera seria el combate a la corrupción y no solo desde la esfera de las instancias gubernamentales, sino principalmente con la participación de todos nosotros, no hagamos que se cumpla aquello que mencionara el Presidente Chávez de

Venezuela que **Mientras los Presidentes van de cumbre en cumbre, los pueblos van de abismo en abismo+**

**“ Cada vez que le das algo a un pobre,  
le devuelves lo que es suyo ”**

### **BIBLIOGRAFIA**

- **ACOSTA ALBERTO,** %Ecuador: El Mito del Desarrollo %oeditado por el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales . ILDIS .
- **BBC MUNDO.com,** %Cuba Inaugura Lucha Contra la Corrupción %o Fernando Ravsberg, corresponsal de la BBC en La Habana., Octubre del 2002
- **CABANELLAS, GUILLERMO,** Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual

- **CEVALLOS GARCIA GABRIEL,** %Historia Ecuatoriana %oEditado por Editorial Grijalva, Año 1997.
- **CINCO EJES DE ACCION,** Gobierno del Presidente Crnl.. Ing. Lucio Gutiérrez Borbúa, Cartillas Informativas y de divulgación de la Gestión del actual Gobierno editadas en el 2003.
- **CODIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL,** Colección de Legislación Codificada, editados por la Corporación de Estudios y Publicaciones.
- **CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO,** Informe Enero . Junio. Año 2003.
- **CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO,** Revista Carta Nro. 60, Octubre del 2003, material institucional para la comunicación interna.
- **CONTRIBUCIONES,** Fundación Konrad Adenauer, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano 1995.
- **CODIGO DE CONDUCTA,** Mecanismo de combate a la corrupción impulsado y elaborado por Transparencia Internacional en el 2001.
- **COMISION DE CONTROL CIVICO DE LA CORRUPCION,** Memorias 2000 . 2004.
- 
- **CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO,** Colección de Legislación Codificada, editada por la Corporación de Estudios y Publicaciones. Actualizada a junio del 2001

- **ENCARTA 2000**, Diccionario enciclopédico, CD.
  
- **EIGEN, PETER**, La Corrupción en los Países Desarrollados y en Desarrollo . Un desafío de los 90. Fundación Konrad Adenauer. Editado en 1995.
  
- **GESTION DEL GOBIERNO E INSTITUCIONES DEL ESTADO**, Primer Año: enero 15 del 2003 . enero 15 del 2004.
  
- **GONZALEZ, RAFAEL BALLAR**, %o Participación Ciudadana en Democracia %oCosta Rica, San José documento de lectura facilitado por el INCAE.
  
- **INFORME ANUAL 2000, LIBERTAD ECONOMICA DEL MUNDO**, Indices de Libertad Económica formulados por la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico . OCDE- , información bajada de la página web de esa ONG.
  
- **KHALDUN IBN** %La Sociología de la Corrupción %oSingapore, Times Books, 1990, Pág. 9, obtenido vía Internet.
  
- **KLITGAARD, ROBERT**, Controlando la Corrupción, Editorial Quipus, La Paz, Bolivia, Año 1990.
  
- **LARREA SANTOS RAMIRO**, %El Combate a la Corrupción: Hacia una nueva Sociedad en el Ecuador %oartículo registrado en la Revista de análisis : Temas de Seguridad y Desarrollo Nro. 20, publicado por en IAEN.

- **LEVIN, JAMES,** Conferencia presentada el 14 de octubre del 2003, en el Auditorio del Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- **MINISTERIO PUBLICO,** Informes de Labores, Años: 2000, 2001, 2002 y 2003
- **MINISTERIO PUBLICO,** Plan Estratégico Institucional 2002 . 2005.
- **MOJICA CLAUDIA,** %o La Corrupción en el Sistema Político Colombiano %oFundación Konrad Adenauer, CIEDLA, 1995.
- **MORENO OCAMPOS LUIS,** %o En Defensa propia+, Editorial Sudamericana. 1998
- **OCEANO UNO,** Diccionario Enciclopédico, 2000, CD.
- **PAGINAS WEB DE DIFERENTES INSTITUCIONES,** OEA, ONU, TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, OCDE, LA HORA, CONTRALORIA, CCCC, etc.
- **PLATON,** Í Las Leyes %oEditorial Edith Hamilton y Huntington Cairos, Nex Cork, Panteón, 1961
- **PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO,** %oInforme de Labores %o 1998 . 2002.
- **PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO** Í Plan Estratégico Institucional 2002 . 2012 %o

- **REYES OSCAR EFREN,** %Breve Historia del Ecuador %Editado por la Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1975.
  
- **REGISTROS OFICIALES,** De los que se ha obtenido las siguientes:
  - **LEY DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA.**
  - **LEY ORGANICA DE ADMINISTRACION FINANCIERA Y CONTROL**
  - **LEY ORGANICA DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO**
  - **LEY DE PRESUPUESTOS DEL SECTOR PUBLICO**
  - **LEY DE TRANSPARENCIA FISCAL**
  
- **SISTEMA DE INDICADORES SOCIALES DEL ECUADOR.,** Secretaría del Frente Social, CD.
  
- **TEMAS DE SEGURIDAD Y DESARROLLO Nro. 20,** Instituto de Altos Estudios Nacionales, Año 2000, Artículo elaborado por el Dr. Larrea Ramiro, Presidente de la Comisión Cívica de Combate a la Corrupción.
  
- **TILMAN ROBERT,** %Administración, Desarrollo y Corrupción en los Nuevos Estados %o título original: %Administration, Development, and Corruption in The New Status %o Editorial Monday, Washington 1999.
  
- **TRADUCCION DEL NUEVO MUNDO DE LAS SANTAS ESCRITURAS,** Sociedad Wath Tower Bible and Trac, Pensylvania Edición 2000.
  
- **VARIOS ARTICULOS DE LA PRENSA NACIONAL TOMADOS COMO REFERENCIA DE:** EL COMERCIO, EL UNIVERSO, HOY, METRO HOY, LA HORA.



*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)