



# INFORME DE AVANCE A LA POLÍTICA PÚBLICA DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

---

GRUPO  
**faro**  
Ideas y acción colectiva

DEL **DICHO**  
AL **HECHO**

Quito, abril de 2019

¿Quiénes somos? .....	4
Antecedentes y Logros .....	4
Introducción .....	5
<b>PARTE I: ¿QUÉ HA PASADO EN LAS ÚLTIMAS DOS DÉCADAS?.....</b>	<b>7</b>
<b>1. La lucha contra la corrupción a partir de la destitución de Abdalá Bucaram .....</b>	<b>7</b>
<b>2. Las reformas anticorrupción en la década de Rafael Correa .....</b>	<b>9</b>
<i>a. La Secretaría Nacional Anticorrupción .....</i>	<i>9</i>
<i>b. La Función de Transparencia y Control Social y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social .....</i>	<i>9</i>
<i>c. Otras autoridades anticorrupción .....</i>	<i>11</i>
<b>3. La llegada al poder de Lenín Moreno .....</b>	<b>11</b>
<i>a. El Frente de Transparencia y Lucha contra la Corrupción .....</i>	<i>11</i>
<i>b. La Consulta Popular de 2018 .....</i>	<i>12</i>
<i>c. El CPCCS Transitorio .....</i>	<i>13</i>
<i>d. La Secretaría Anticorrupción y la Comisión Internacional Anticorrupción .....</i>	<i>14</i>
<b>PARTE II: ¿CUÁL ES LA SITUACIÓN NORMATIVA ACTUAL? .....</b>	<b>15</b>
<b>1. Sistema Normativo Anticorrupción vigente .....</b>	<b>15</b>
1.1. <i>Convenciones internacionales .....</i>	<i>15</i>
<b>a. Convención Interamericana contra la Corrupción .....</b>	<b>16</b>
<b>b. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción .....</b>	<b>16</b>
<b>c. Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE .....</b>	<b>17</b>
1.2 <i>Constitución de la República .....</i>	<i>18</i>
1.3 <i>Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 Toda una Vida .....</i>	<i>19</i>
1.4 <i>Normativa sobre Transparencia y Prevención .....</i>	<i>19</i>
<b>a. La LOTAIP .....</b>	<b>20</b>
<b>b. La LOSNCP .....</b>	<b>20</b>
<b>c. La LOSEP .....</b>	<b>22</b>
<b>d. El Código de la Democracia .....</b>	<b>23</b>
<b>2. El sistema sancionatorio anticorrupción vigente: .....</b>	<b>24</b>
<b>el Código Orgánico Integral Penal .....</b>	<b>24</b>
<b>3. Autoridades de detección y sanción de la corrupción .....</b>	<b>25</b>
<i>a. La Fiscalía General del Estado .....</i>	<i>25</i>
<i>b. Contraloría General del Estado .....</i>	<i>26</i>
<i>c. Unidad de Análisis Financiero y Económico .....</i>	<i>26</i>

PARTE III: ¿QUÉ NOS DEPARA EL FUTURO? ..... 29

**Proyectos de Ley remitidos a la Asamblea Nacional ..... 29**

a. *Proyecto de Ley Orgánica Anticorrupción y Protección al Denunciante ..... 29*

b. *Proyecto de Ley Reformatorio al Código Orgánico Integral Penal ..... 30*

c. *Proyecto de Ley Orgánica de Recuperación de Capitales ..... 31*

d. *Proyecto de Ley para la Extinción de Dominio de Bienes ..... 31*

**CONCLUSIONES ..... 33**

**ANEXOS ..... 35**

**ANEXO 1. Función de Transparencia y Control Social (FTCS) ..... 35**

**ANEXO 2. Las convenciones internacionales de lucha contra la corrupción) ..... 36**

a. *Convención Interamericana contra la Corrupción ..... 36*

b. *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción ..... 38*

c. *Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros  
en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE ..... 40*

---

**Directora Ejecutiva Grupo FARO**

Ana Patricia Muñoz

**Directora del Área de Democracia, Transparencia  
y Ciudadanía Activa**

Estefanía E. Terán Valdez

**Especialista de comunicación**

Juan Francisco Trujillo

**Especialista de Transparencia**

Tancredi Tarantino

**Diseño y Diagramación**

Juan Villacís / Estudio Nueve

**Edición**

La Caracola Editores

Agradecemos a María Jaraquemada Directora de Incidencia de Espacio Público (Chile) por su colaboración en la revisión de este informe.

Esta es una publicación de Grupo FARO

Quito, abril de 2019

# ¿QUIÉNES SOMOS?

## GRUPO FARO

Es un centro de investigación y acción, independiente, apartidista, plural y laico, cuyo propósito es generar evidencia para incidir en políticas públicas, promover prácticas para la transformación e innovación social.

## ÁREA DE DEMOCRACIA, TRANSPARENCIA Y CIUDADANÍA ACTIVA

Nace como una respuesta a la necesidad de reducir la brecha informativa que hay entre política y ciudadanía. Buscamos incorporar la innovación en incidencia como elementos claves de la participación ciudadana. Impulsamos los lazos, redes y proyectos de colaboración con organizaciones de la sociedad civil regionales para la profundización de la democracia de América Latina.

## DEL DICHO AL HECHO

Este componente realiza un análisis de la situación actual del país en temáticas como Empleo, Emprendimiento y Lucha contra la Corrupción. Además, hace un análisis de la situación actual y seguimiento a la política pública de temáticas de relevancia tanto para la ciudadanía como para el gobierno.

## ANTECEDENTES Y LOGROS

A fin de: reducir la brecha informativa entre las acciones del Gobierno y lo que conoce la ciudadanía; asegurar la gobernanza estableciendo métodos de seguimiento a políticas específicas; entregar a la ciudadanía información verificada pero sobre todo analizada en un contexto político, social y económico determinado, «Del Dicho al Hecho» realizó el seguimiento de las propuestas de campaña del presidente Lenín Moreno durante su primer año de gestión.

Este seguimiento imparcial se realizó mediante un consorcio conformado por la academia, organizaciones de la sociedad civil y cooperación internacional. El trabajo de este grupo multiactor fue complementado por el continuo apoyo de las instituciones rectoras en las temáticas a las que se dio seguimiento: educación inicial, educación técnica, empleo, emprendimiento, lucha contra la corrupción y la reconstrucción de Manabí.

Al final de este proceso de acompañamiento, «Del Dicho al Hecho» desarrolló un total de 18 informes de seguimiento que fueron elaborados en tres períodos diferentes (100 días, 6 meses y 1 año de gestión). Adicionalmente, se generó una plataforma web en donde se comunicó a la ciudadanía los avances en cada temática.

# INTRODUCCIÓN

Definir la corrupción es un ejercicio muy complejo que hasta el día de hoy no ha permitido llegar a un consenso sobre el concepto. Tratándose de un fenómeno muy amplio, muchas definiciones terminan siendo excluyentes y no permiten entender a fondo la magnitud del problema.

Partiendo de una definición proporcionada por la organización Transparencia Internacional<sup>1</sup>, podemos considerar como corrupción a cualquier abuso del poder con el fin de obtener beneficios privados en detrimento del interés colectivo. La corrupción es uno de los más grandes obstáculos al desarrollo de los países y afecta a las personas más vulnerables de la sociedad. La corrupción es una amenaza para la estabilidad democrática, limita la eficiencia del Estado y del sector privado, y reduce la credibilidad de las instituciones públicas.

Durante una reunión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el Secretario General Antonio Guterres señaló que «la corrupción está presente en todos los países: ricos y pobres, del norte y del sur, desarrollados y en vías de desarrollo». En esa ocasión, Guterres citó un estudio del Foro Económico Mundial según el cual la corrupción cuesta alrededor de \$2,6 billones anuales<sup>2</sup>. El Fondo Monetario Internacional (FMI) estima además que cada año se pagan al menos \$1,5 billones en sobornos<sup>3</sup>.

Esta verdadera plaga global afecta también a Ecuador. En las últimas décadas, nuestro país ha sido escenario de algunos escándalos de corrupción que han involucrado a las más altas esferas del Estado y a grandes empresas nacionales e internacionales, desatando así la indignación ciudadana y transformando la lucha contra la corrupción en una prioridad de las políticas públicas.

A pesar de la dificultad de medir los impactos de un fenómeno que en muchos casos queda oculto, los principales indicadores respectivos colocan a Ecuador entre los países con altos niveles de percepción de la corrupción por ciudadanos, expertos y representantes del sector privado. Es el caso del Índice de Percepción de la corrupción 2018 (Transparencia Internacional)<sup>4</sup>, que coloca a Ecuador en la posición 114 de los 180 países evaluados; y del Índice de Control de la Corrupción (Banco Mundial) que, entre 2012 y 2017, atribuye a Ecuador una calificación promedio de -0,63, en una escala de valoración que va de -2,5 a +2,5 (donde -2,5 es el nivel más bajo de control de la corrupción)<sup>5</sup>.

Más allá de estos datos de estimación global y corrupción percibida, y a diferencia de lo que pasa en otros países, Ecuador no cuenta con estudios de casos que permitan tener una idea más clara de la tendencia de la corrupción en aquellos ámbitos donde se produce más frecuentemente: compras públicas, obras, contratación de funcionarios públicos, alianzas público-privadas, campañas electorales.

Como consecuencia de esta ausencia de información verificada, en muchos casos la lucha contra la corrupción ha sido utilizada por distintos actores —gobiernos, partidos políticos, sector privado, sociedad civil, periodismo— como una herramienta de contraposición política que no ha permitido

1 <https://www.transparencia.org/what-is-corruption#define>

2 La corrupción le cuesta al mundo 2,6 billones de dólares al año, Naciones Unidas, artículo publicado el 10 de septiembre 2018 en: <https://news.un.org/es/story/2018/09/1441292>

3 Corruption: Costs and Mitigating Strategies, IMF Fiscal Affairs Department and Legal Department, mayo de 2016. Publicado en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1605.pdf>

4 Corruption Perceptions Index 2018, Transparency International, enero de 2019: <https://www.transparencia.org/cpi2018>

5 Jesús Silva Vega y Andrea Villareal Ojeda, «La sociedad civil contra la corrupción. Instituciones y mecanismos de participación ciudadana en Ecuador y México», en *Lucha contra la corrupción: Investigación e Innovación en América Latina*. Grupo FARO y Espacio Público, 2019.

impulsar un debate público y circunstanciado, enfocado en la construcción de políticas públicas eficaces en materia de prevención, control, detección y sanción de la corrupción.

El resultado ha sido un sinnúmero de reformas y creación de entidades públicas que en los últimos veinte años han prometido luchar contra la corrupción, sin que esto se haya traducido en una reducción de la magnitud del fenómeno ni en un fortalecimiento de la institucionalidad.

En tal contexto, el presente informe quiere proveer elementos y llaves de lectura para entender mejor este proceso histórico y proporcionar una fotografía de la situación actual en la lucha contra la corrupción en Ecuador, con el fin de generar recomendaciones a futuro. El presente análisis permite profundizar la evolución de las políticas públicas anticorrupción, identificando sus mayores debilidades y contradicciones, con el objetivo de entender mejor el contexto actual y cuestionarnos sobre cuáles deberían ser a futuro las estrategias y medidas más adecuadas para luchar contra la corrupción.

El documento está dividido en tres partes. La primera resume las reformas políticas y legislativas anticorrupción que se han generado en las últimas dos décadas. En la segunda parte se analiza el marco normativo vigente y las autoridades encargadas de las actividades de detección y sanción de la corrupción. Finalmente, la tercera parte analiza los proyectos de ley anticorrupción que están siendo analizados por la Asamblea Nacional y sus comisiones especializadas.

# PARTE I: ¿QUÉ HA PASADO EN LAS ÚLTIMAS DOS DÉCADAS?

## 1. LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN A PARTIR DE LA DESTITUCIÓN DE ABDALÁ BUCARAM

En octubre de 1995, en el Teatro Prometeo de la Casa de la Cultura Ecuatoriana se presentó el libro *Corrupción. Epidemia de fin de siglo*, coordinado por Monseñor Luis Alberto Luna Tobar. En esa ocasión, se habló de la relación entre ética y corrupción, del rol del periodismo de investigación y de la necesidad de una agenda nacional de lucha contra la corrupción.

Dos años más tarde, en 1997, la revista Íconos de FLACSO Ecuador publicó una encuesta que indicaba que para el 31,63% de los encuestados el principal problema que tenía que resolver el Gobierno de esa época era la corrupción, por delante del desempleo (27%) y de la inflación (16%)<sup>6</sup>. En el mismo número de dicha revista, se publicó el artículo «La corrupción: del olvido al escándalo», del politólogo Michel Rowland García, según el cual, en el contexto de la crisis política que llevó a la destitución del presidente Abdalá Bucaram, se observaba que «las causas que llevaron a la gente a las calles fueron varias según los analistas, pero es indudable que una de las principales fue el rechazo a la corrupción»<sup>7</sup>.

Es suficiente recordar el pasado reciente de la historia democrática ecuatoriana para entender que la corrupción es un fenómeno que nos acompaña sin interrupción desde hace mucho tiempo. Los escándalos que se han desatado en los últimos 25 años han contribuido a aumentar la indignación ciudadana, y con ella la necesidad de que el Estado implemente un sistema eficaz de lucha contra la corrupción.

En junio de 1997, como respuesta al pedido ciudadano de combatir la corrupción, Ecuador ratifica la Convención Interamericana Contra la Corrupción, el instrumento jurídico de mayor importancia que existe a escala continental para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción<sup>8</sup>.

Ese mismo año, después de la destitución del presidente Abdalá Bucaram, se crea la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, durante el Gobierno interino de Fabián Alarcón. En la Constitución de 1998, la Comisión se convierte en un organismo del Estado con el objetivo de prevenir e investigar los actos de corrupción, y difundir los valores y principios de transparencia en el manejo de los asuntos públicos.

La Comisión de Control Cívico de la Corrupción nace como organismo independiente, cuyos miembros eran designados por Colegios Electorales conformados por las siguientes entidades: el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas; gremios profesionales; la Asociación Ecuatoriana de Editores de Periódicos, de Canales de Televisión, de Radiodifusión y la Federación Nacional de Periodistas; las Federaciones Nacionales de las Cámaras de la Producción; las Centrales Sindicales y Organizaciones Indígenas, Afro-ecuatorianas y Campesinas de carácter nacional; Organizaciones Nacionales de Mujeres, legalmente reconocidas; y Organizaciones de Derechos Humanos y de Defensa de los Consumidores.

La Comisión podía solicitar informes o documentos a cualquier institución pública, privada o

6 Íconos, FLACSO Ecuador, No. 2, mayo-julio de 1997.

7 «La corrupción: del olvido al escándalo», Michel Rowland García, en Íconos, FLACSO Ecuador, No. 2, mayo-julio de 1997.

8 <https://www.cancilleria.gob.ec/la-lucha-contra-la-corrupcion/>

personas naturales, a fin de verificar los fundamentos de los casos que investigaban, y pronunciarse sobre situaciones que implicasen conflictos de intereses o utilización indebida de información privilegiada.

En ese marco, se investigaron algunos de los casos de corrupción más significativos de aquellos años. Entre ellos, los más emblemáticos fueron los casos de Filanbanco y de Banco del Progreso, dos de los mayores escándalos de corrupción de la historia ecuatoriana, que contribuyeron a provocar la crisis económica de 1999-2000.

El Banco del Progreso quebró en 1999, afectando a 750 mil clientes. El propietario del banco, Fernando Aspiazú, fue condenado por peculado a ocho años de prisión y a pagar una indemnización al Estado de \$442 millones<sup>9</sup>.

Poco después, otras instituciones financieras quebraron. Entre ellas Filanbanco, en ese entonces el banco más grande del país, que, después de haber sido estatizado en 1998 debido a su falta de liquidez, cerró sus puertas definitivamente a inicio de 2001, dejando una deuda con el Estado de más de \$660 millones<sup>10</sup>. Los ex dueños del banco, los hermanos Roberto y William Isaías, fueron condenados a ocho años de prisión por el delito de peculado bancario. Con ellos, fueron condenados otros seis ex directivos del banco<sup>11</sup>.

Paralelamente a las investigaciones, la Comisión de Control Cívico trabajaba para mejorar la prevención de los actos de corrupción. Es en tal marco que, en diciembre de 2000, se presentó el Plan de Prevención de la Corrupción, cuyos objetivos eran fortalecer la participación ciudadana en la vigilancia de la gestión pública, desarrollar mecanismos de transparencia en la gestión pública, y promover la independencia de los organismos públicos y de la Función Judicial para erradicar la impunidad.

Para fomentar la participación ciudadana se crearon las Redes Cívicas Anticorrupción que, en el ámbito local, provincial y nacional, tenían que apoyar desde la sociedad civil las acciones de la Comisión en la prevención de la corrupción. Las Redes coordinaban acciones de sensibilización y formación ciudadana, elaboraban propuestas para prevenir y erradicar la corrupción, y presentaban a la Comisión denuncias de actos de corrupción.

A pesar de que la Comisión de Control Cívico haya constituido una experiencia interesante de combate a la corrupción, sus informes no eran vinculantes para la Función Judicial, y esto limitó mucho su eficacia en la lucha contra la impunidad. Además, como la misma Comisión indicó en un documento que proponía la elaboración de una Agenda nacional anticorrupción<sup>12</sup>, muchas fueron las dificultades encontradas en la obtención de la información solicitada a las instituciones para investigar las denuncias recibidas.

Esta situación, se lee en el documento, «da cuenta de las desidias o complicidad de quienes tienen la obligación de actuar en la indagación de los casos, determinación de responsabilidades e imposición de sanciones».

Más allá de poder contar con un marco legal adecuado, era evidente ya en ese entonces que para combatir la corrupción es indispensable erradicar la impunidad mediante la existencia de autoridades independientes de prevención y control.

<sup>9</sup> <https://www.eluniverso.com/2006/08/13/0001/9/58D0FC501FAB40F89965AE459970EA99.html>

<sup>10</sup> <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/8/la-queiebra-de-la-banca-y-congelamiento-de-cuentas-costaron-usd-8-600-millones>

<sup>11</sup> <https://www.fiscalia.gob.ec/hermanos-isaias-reciben-sentencia-por-peculado-en-caso-filanbanco/>

<sup>12</sup> [https://1997-2001.state.gov/global/narcotics\\_law/global\\_forum/F400bocr.pdf](https://1997-2001.state.gov/global/narcotics_law/global_forum/F400bocr.pdf)



## 2. LAS REFORMAS ANTICORRUPCIÓN EN LA DÉCADA DE RAFAEL CORREA

### a. La Secretaría Nacional Anticorrupción

La Comisión de Control Cívico de la Corrupción se mantuvo en funciones hasta la llegada al poder de Rafael Correa, quien incluyó la «revolución contra la corrupción» como uno de los ejes principales de su plan de Gobierno.

En febrero de 2007, el presidente Correa anunció la creación de la Secretaría Nacional Anticorrupción<sup>13</sup>, con el objetivo de ejecutar la política gubernamental anticorrupción y elaborar estrategias para investigar y poner en conocimiento de las autoridades competentes los actos de corrupción de los funcionarios públicos.

Entre los objetivos que debía cumplir este organismo, estaban el de obtener información a través de las diferentes entidades de la Fuerza pública; analizar la información recopilada y estudiar la procedencia jurídica de las acciones a emprender; elevar el informe final de investigaciones a las autoridades competentes; dar seguimiento a los procesos iniciados; y diseñar, monitorear y evaluar la ejecución de las políticas y estrategias anticorrupción.

### b. La Función de Transparencia y Control Social y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

Un año más tarde, en 2008, la nueva Constitución de la República estableció la creación de la Función de Transparencia y Control Social (FTCS) (artículo 204) y del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (artículo 207), entidades que hoy en día siguen vigentes.

La FTCS ha sido entendida como un pilar fundamental para la construcción del poder ciudadano desde el Estado, con el mandato constitucional de «articular la formulación del plan nacional de lucha contra la corrupción»<sup>14</sup>. Entre sus atribuciones fundamentales constan las siguientes:

- Promover e impulsar el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que las realicen con responsabilidad, transparencia y equidad.
- Fomentar e incentivar la participación ciudadana.
- Proteger el ejercicio y el cumplimiento de los derechos de participación.
- Prevenir y combatir la corrupción.<sup>15</sup>

A la FTCS, también conocida como la «quinta Función del Estado», le corresponde el control de la gestión pública en materia de transparencia y lucha contra la corrupción, por medio de la articulación de los organismos que la conforman y que gozan de personería jurídica y autonomía administrativa, financiera y organizativa. En particular, la FTCS está compuesta por las siguientes entidades públicas: Contraloría General del Estado, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), Defensoría del Pueblo, Superintendencia de Control del Poder de Mercado, Superintendencia de la Información y Comunicación (SUPERCOM), Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS), Superintendencia de Bancos del Ecuador, Superintendencia

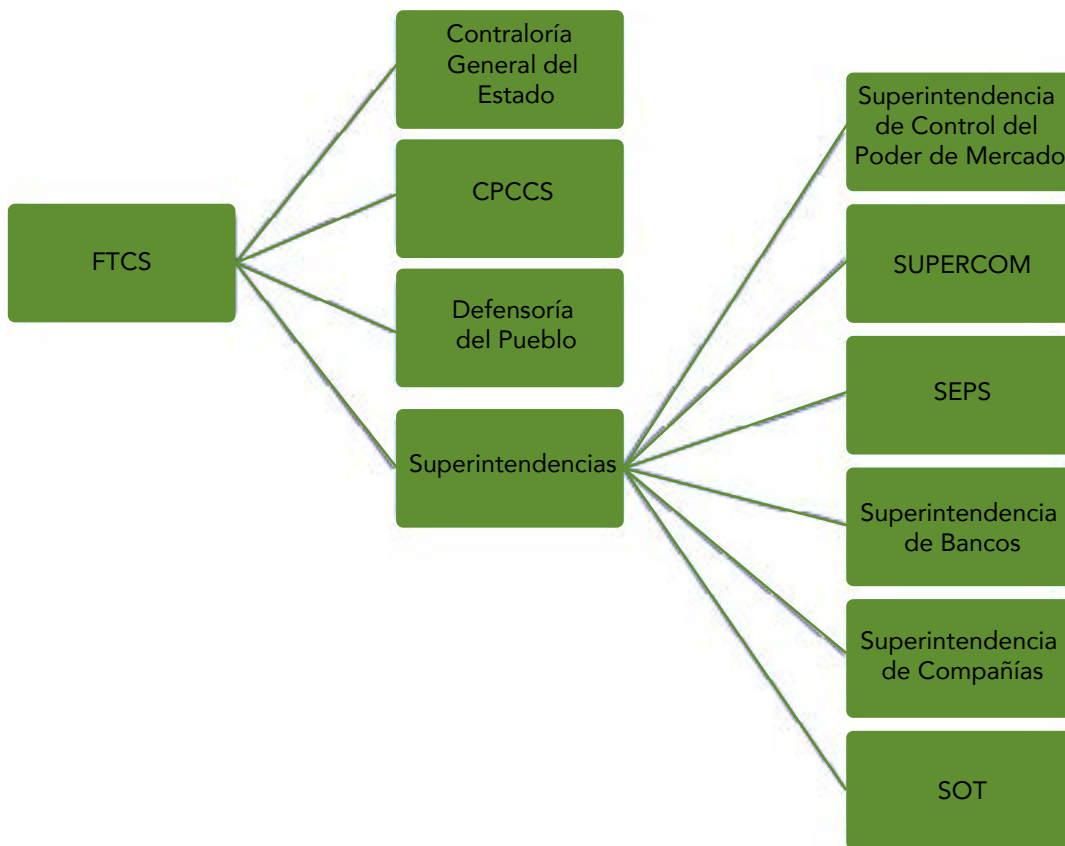
13 Decreto Ejecutivo No. 122 del 16 de febrero de 2007.

14 <http://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2016/02/2010-2011.pdf>

15 <http://www.ftcs.gob.ec/quienes-somos/que-es-la-ftcs>

de Compañías, valores y seguros, Superintendencia de Reordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT)<sup>16</sup>.

### Cuadro 1. Entidades que integran la Función de Transparencia y Control Social



Fuente: *Elaboración propia, con información de la Función de Transparencia y Control Social.*

Entre ellas, un papel central en el combate a la corrupción lo juega el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). Su principal objetivo es promover el ejercicio de los derechos de participación ciudadana en el ámbito público. Al CPCCS le corresponde designar algunas de las autoridades más importantes del Estado, como el Defensor Público, el Fiscal General del Estado, el Procurador General del Estado, el Contralor General del Estado y la primera autoridad de las superintendencias. El Consejo designa también los miembros del Consejo de la Judicatura, del Consejo Nacional Electoral (CNE) y del Tribunal Contencioso Electoral.

El CPCCS es también el organismo constitucional encargado de fomentar la transparencia y de luchar contra la corrupción, al ser la entidad encargada de «receptar e investigar denuncias que afecten la participación ciudadana, que generen corrupción o que vayan en contra del interés social»<sup>17</sup>.

Como se analizará más adelante, el Consejo está integrado por siete consejeros, más siete suplentes, que hasta la reforma de 2018 eran nombrados para un período de cinco años, mediante un concurso público de méritos y oposición organizado por el CNE<sup>18</sup>.

16 Para un mayor detalle sobre las funciones de cada una de las entidades integrantes de la FTCS, consúltese el Anexo 1.

17 <http://www.cpccs.gob.ec/nuestra-institucion/historia-institucional/>

18 <http://cne.gob.ec/es/institucion/sala-de-prensa/noticias/2890-18-de-febrero-cne-convocara-a-postulantes-al-cpccs>

Si bien el concurso público es el método más transparente y meritocrático de designación de autoridades, la realidad ha mostrado algunas falencias significativas que ponían en riesgo la independencia de las autoridades nombradas. En particular, el riesgo más grande ha sido la permeabilidad a casos de conflicto de interés o incluso de tráfico de influencias, puesto que el CPCCS nombraba los miembros del CNE que a su vez designaban los consejeros del CPCCS. Un mecanismo que se abría a posibles intercambios de favores entre los componentes de las dos instituciones.

### c. Otras autoridades anticorrupción

En diciembre de 2008, con la intención de «investigar y denunciar» actos de corrupción ocurridos en entidades públicas ecuatorianas, el presidente Correa crea también la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión, en sustitución de la Secretaría Nacional Anticorrupción, que fue suprimida con la entrada en vigor de la Constitución de 2008.

La función de la nueva Secretaría era «promover una administración gubernamental transparente»<sup>19</sup>. La Secretaría tenía también la atribución de «fortalecer la coordinación y cooperación entre las instituciones de gobierno, organismos de control, entidades judiciales y todos aquellos involucrados en la investigación, juzgamiento y sanción de los actos de corrupción en su ámbito de acción».

En 2013, este organismo se transforma en la Subsecretaría de Lucha Contra la Corrupción, que es absorbida por la Secretaría Nacional de la Administración Pública (SNAP), cuya función era incrementar la calidad y la eficiencia de la gestión pública.

A pesar de las reformas implementadas durante los diez años de gobiernos liderados por Rafael Correa, al menos tres elementos debilitaron considerablemente la lucha contra la corrupción. El primero ha sido la falta de independencia de las entidades de prevención, control y sanción, que en muchos casos han sido cooptadas por el poder político, impidiéndoles así combatir la impunidad. El segundo elemento ha sido la dificultad, en una época de reformas estructurales del Estado, de llegar a la identificación de mecanismos eficaces de combate a la corrupción, como demuestra el elevado número de entidades que se han alternado en la lucha contra la corrupción y en la promoción de la transparencia en la gestión pública. Finalmente, el tercer elemento crítico en la década correísta ha sido el intento de estatizar la participación ciudadana, restándole fuerza y legitimidad a un sector de la sociedad que constituye un contrapeso indispensable del poder político.

## **3. LA LLEGADA AL PODER DE LENÍN MORENO**

### a. El Frente de Transparencia y Lucha contra la Corrupción

El 24 de mayo de 2017 se posicionó el actual presidente, Lenín Moreno. Su campaña electoral fue abiertamente apoyada por el presidente saliente, Rafael Correa, puesto que Moreno era el candidato del partido de gobierno, Alianza País. Al poco tiempo de asumir sus funciones, sin embargo, Moreno se alejó de su predecesor y esto se manifestó también en las políticas de combate a la corrupción.

<sup>19</sup> Decreto Presidencial No. 1511, emitido el 29 de diciembre de 2008.

Una de las primeras decisiones tomadas por el presidente Moreno en este ámbito fue suprimir la Secretaría Nacional de la Administración Pública<sup>20</sup>, y atribuir sus funciones a la Secretaría general de la Presidencia de la República y a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

En el mismo año, el presidente Moreno creó la Estrategia Nacional por la Transparencia y la Lucha contra la Corrupción<sup>21</sup> que, como su primer objetivo, estableció la creación del Frente de Transparencia y Lucha contra la Corrupción (FTLC), con la participación de la sociedad civil y del Estado. Sin embargo, la conformación del Frente no contó con la representación de todos los sectores llamados a conformarlo.

Luego de cuatro meses de su conformación, en octubre de 2017, el FTLC cesó sus funciones con la entrega de un informe final al presidente Moreno, en el cual planteó ciertas medidas para el fortalecimiento del sistema de control de la gestión pública.

A pesar de que el Frente haya respondido a la necesidad de elaborar propuestas concretas para el Gobierno en materia de prevención, control y sanción de la corrupción, los resultados no han alcanzado las expectativas iniciales, como se indica en el *Informe sobre el avance de la propuesta de lucha contra la corrupción para el primer año de gobierno*, publicado por Grupo FARO en el 2018<sup>22</sup>.

## b. La Consulta Popular de 2018

En diciembre de 2016, pocos meses antes de la posesión del presidente Moreno, se desató uno de los escándalos de corrupción más grandes de todos los tiempos a escala mundial: el caso Odebrecht. La empresa brasileña reconoció haber pagado en Ecuador \$33,5 millones en sobornos a ex funcionarios del Gobierno Correa, a cambio de la concesión de obras infraestructurales<sup>23</sup>. En el caso de corrupción quedó involucrado también el vicepresidente Jorge Glas, quien en diciembre de 2017 fue condenado por la Corte Nacional de Justicia del Ecuador a 6 años de prisión, tras ser encontrado culpable del delito de asociación ilícita para delinquir.

Como respuesta a este y otros casos de corrupción que involucraban a ex funcionarios de la década anterior, en la Consulta Popular que el presidente Moreno convocó a finales de 2017, se incluyó la siguiente pregunta:

- ¿Está usted de acuerdo con que se enmiende la Constitución de la República del Ecuador, para que se sancione a toda persona condenada por actos de corrupción con su inhabilitación para participar en la vida política del país, con la pérdida de sus bienes, según lo dispuesto en el Anexo 1? (Pregunta 1)

Además, con el fin de reestructurar el CPCCS se incluyó la siguiente pregunta:

- ¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para reestructurar al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como dar por terminado el periodo constitucional de sus actuales miembros, y que el Consejo que asuma transitoriamente sus funciones tenga la potestad de evaluar el desempeño de las autoridades cuya designación le corresponde, pudiendo, de ser el caso, anticipar la terminación de sus periodos de acuerdo al Anexo 3? (Pregunta 3)

20 Decreto Ejecutivo No. 5, emitido el 24 de mayo de 2017.

21 Decreto Ejecutivo No. 21, emitido el 5 de junio de 2017.

22 Informe sobre el avance de la propuesta de lucha contra la corrupción para el primer año de gobierno, «Del Dicho Al Hecho», Grupo FARO, 2018: <https://deldichoalhecho.ecuador-decide.org/wp-content/uploads/2018/06/Informe-Final-Lucha-Contra-La-Corrupcion-junio.pdf>

23 <https://www.nytimes.com/es/2017/12/13/jorge-glas-ecuador-condena-corte-odebrecht>

Con relación a la pregunta 1, el anexo 1 establecía la modificación del artículo 233 de la Constitución para los delitos de peculado, cohecho, concusión, tráfico de influencias, testaferrismo, lavado de activos, asociación ilícita, delincuencia organizada y enriquecimiento ilícito, siempre que tengan sentencia condenatoria ejecutoriada, agregando una pena accesoria de inhabilitación especial en el desempeño de cargos públicos, derechos políticos y pérdida de sus bienes.

Es la denominada «muerte civil a los corruptos», que implica que las personas sentenciadas por actos de corrupción no puedan candidatearse a ninguna elección popular ni ejercer cargos públicos.

A diferencia de la pregunta 1, la 3 respondía principalmente a las críticas de falta de independencia del CPCCS. Como indicado en una investigación de reciente publicación, la designación de autoridades por parte del CPCCS «se ha desarrollado por vía de la meritocracia, aunque con múltiples problemas que han propiciado dudas sobre si los procesos de selección únicamente han sido ganados por los candidatos allegados al régimen, con una débil participación ciudadana»<sup>24</sup>.

A la Consulta, que se realizó el 4 de febrero de 2018, acudió más del 80% de los empadronados. La pregunta 1 fue aprobada con el 73% de los votos, mientras que la pregunta 3 fue aprobada con el 63%.

### c. El CPCCS Transitorio

El resultado de la Consulta Popular dio paso a la conformación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio (CPCCS-T), cuyos miembros fueron elegidos por la Asamblea Nacional a partir de siete ternas enviadas por el presidente Moreno.

La misión principal del Consejo Transitorio ha sido realizar un proceso de evaluación de las autoridades elegidas por el CPCCS cesante y, de ser el caso, dar por terminados anticipadamente sus períodos. En menos de un año se evaluó a 28 autoridades de ocho instituciones del Estado. Entre ellos, los vocales del Consejo de la Judicatura y los jueces de la Corte Constitucional, cuyos reemplazos fueron designados a inicio de 2019<sup>25</sup>.

El Consejo Transitorio es responsable también del fortalecimiento de los mecanismos de prevención y combate a la corrupción. En este ámbito, el CPCCS-T ha investigado casos que han sido considerados emblemáticos por el Pleno del Consejo, como la Hidroeléctrica Manduriacu, la Refinería del Pacífico, el Poliducto Pascuales-Cuenca, el Proyecto Hidroeléctrico Toachi-Pilatón<sup>26</sup>; todos, casos de corrupción que se habrían dado durante los gobiernos de Rafael Correa.

A pesar de haber puesto la lucha contra la corrupción entre sus funciones principales, tampoco el CPCCS-T ha estado exento de críticas. En particular, sus detractores lo han acusado de no haber mantenido una real independencia de la Función Ejecutiva, con una consecuente politización en la designación de autoridades y en la investigación de casos de corrupción.

El CPCCS-T ejercerá sus funciones hasta mayo 2019, cuando se instalará el nuevo Consejo definitivo, elegido el pasado 24 de marzo de 2019, en coincidencia con las próximas elecciones seccionales. Cada elector dio siete votos, distribuidos de la siguiente manera: tres en la lista de hombres, tres en la lista de mujeres y uno en la lista de candidatos de los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios y ecuatorianos residentes en el exterior. Las funciones de los miembros del nuevo Consejo durarán cuatro años.

24 Democracia participativa y meritocracia. ¿Entre la división de poderes y la participación ciudadana?, Vicente Solano, Universidad de Cuenca, Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador 2018.

25 <https://www.elcomercio.com/actualidad/julio-cesar-trujillo-informe-cpccs.html>

26 <http://www.cpcscs.gob.ec/2019/01/casos-emblematicos-corrupcion/>

Mientras tanto, según reportan algunos medios de comunicación<sup>27</sup>, el pasado 9 de febrero de 2019 el CPCCS-T propuso que la potestad de nominar las autoridades de control vuelva a la Asamblea Nacional a través de una comisión legislativa permanente. Además, según indicó el consejero de la institución, Xavier Zavala Egas, el Consejo definitivo «debería conservar solamente las funciones de control social y participación ciudadana. La lucha contra la corrupción es tarea de la Fiscalía, Contraloría y Función Judicial»<sup>28</sup>.

Aún más allá ha ido el consejero Pablo Dávila, proponiendo, en un tweet publicado el pasado 9 de marzo de 2019, la desaparición del CPCCS. «Su existencia —escribió Dávila en Twitter— ha puesto en riesgo valores fundamentales del Estado de Derecho. El voto nulo es la expresión democrática pertinente y coherente para promover su eliminación»<sup>29</sup>, adhiriendo así a una corriente de opinión que pretende acabar con este organismo. La misma posición ha sido asumida pocos días después por el propio presidente del CPCCS-T, Julio César Trujillo.

En la espera de conocer cuál será el futuro del CPCCS, cabe resaltar que, debido también a la concomitancia con las elecciones seccionales, no se ha dado suficiente espacio a un proceso electoral que es clave para el funcionamiento del Estado afectando a la participación informada del electorado, que constituye un elemento fundamental en una democracia representativa.

**Cuadro 2. Mecanismos de designación de los consejeros de: CPCCS, CPCCS-T, CPCCS definitivo.**

Autoridad	Período de vigencia	Duración de funciones	Mecanismo de designación de consejeros
<b>CPCCS</b>	2010-2018	Cinco años	Designados por concurso de méritos y oposición, organizado por el CNE
<b>CPCCS-T</b>	2018-2019	Hasta la instalación del CPCCS definitivo	Elegidos por la Asamblea Nacional, a partir de 7 ternas propuestas por el presidente Moreno
<b>CPCCS definitivo</b>	Entrará en funciones en 2019	Cuatro años	Elegidos por voto popular

Fuente: Elaboración propia, con información del CNE y CPCCS.

#### d. La Secretaría Anticorrupción y la Comisión Internacional Anticorrupción

Para fortalecer el compromiso del actual Gobierno en la lucha contra la corrupción, el pasado 6 de febrero de 2019, mediante Decreto Ejecutivo No. 665, el presidente Moreno ha creado la Secretaría Anticorrupción de la Presidencia de la República, con la finalidad de generar políticas públicas y acciones para facilitar la denuncia de actos de corrupción. Iván Granda Molina ha sido designado como titular de esta entidad.

La Secretaría Anticorrupción se unió al convenio de cooperación interinstitucional del que ya formaban parte la Contraloría General del Estado, la Fiscalía, la Procuraduría y la Unidad de Análisis Financiero (UAFE), con el fin de intercambiar información entre las instituciones del Estado, coordinar acciones para la recuperación de activos y elaborar proyectos de investigación en conjunto<sup>30</sup>.

27 <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/propuesta-retirar-atribuciones-consejo-participacion>

28 [http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news\\_user\\_view&id=2818850321](http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=2818850321)

29 <https://twitter.com/PabloDavilaJ/status/1104432675354566656>

30 <http://www.contraloria.gob.ec/CentralMedios/BoletinesPrensa/21283>

Pocos días después, el 18 de febrero, el Gobierno anunció también la creación de una Comisión Internacional Anticorrupción, conformada por cinco expertos internacionales, para que apoye en la prevención, la investigación y la judicialización de algunos casos emblemáticos de corrupción, según explicó el presidente Moreno<sup>31</sup>. La Comisión concertará además estrategias para la recuperación de bienes y activos que han sido desviados en actos de corrupción.

Hasta la fecha de publicación de este informe, no han sido definidas las funciones, ni la conformación de la Comisión Internacional Anticorrupción.

## PARTE II: ¿CUÁL ES LA SITUACIÓN NORMATIVA ACTUAL?

### 1. SISTEMA NORMATIVO ANTICORRUPCIÓN VIGENTE

A pesar de las reformas al sistema normativo y de las entidades anticorrupción que han sido creadas en las últimas dos décadas, el Estado no ha sido capaz de reducir los niveles de corrupción ni ha logrado generar un sistema de prevención, control, detección y sanción de la corrupción que sea realmente independiente del poder político.

Actualmente, Ecuador no cuenta con una ley orgánica anticorrupción ni con un plan nacional en la materia. El pasado 14 de agosto de 2018, la Asamblea Nacional aprobó, con 107 votos a favor, la Ley de Lucha contra la Corrupción. Un mes más tarde, el 12 de septiembre, la misma ley fue vetada totalmente por el presidente Moreno, por razones «técnicas y jurídicas» según lo indicado por la secretaria jurídica de la Presidencia, Johanna Pesantez<sup>32</sup>. Consecuentemente, el Ejecutivo presentó a la Asamblea Nacional el proyecto de Ley Orgánica Anticorrupción y de Protección al Denunciante que, hasta la fecha de publicación del presente informe, se encuentra en discusión en la Asamblea Nacional en el Ecuador.

Frente a este vacío normativo, la lucha contra la corrupción se enmarca en los principios consagrados en la Constitución de la República, en las convenciones internacionales ratificadas, en el sistema sancionatorio previsto en el Código Orgánico Integral Penal, y en algunas leyes que ejercen un rol significativo en transparencia y prevención de la corrupción, como son la Ley Orgánica de Servicio Público, la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, y el Código de la Democracia.

#### 1.1. CONVENCIONES INTERNACIONALES

En el ámbito internacional, Ecuador ha ratificado las dos convenciones más importantes en materia de lucha contra la corrupción: la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción.

Además, el pasado 20 de noviembre de 2018, el presidente Lenín Moreno emitió un decreto para la creación de un Comité gubernamental encargado de coordinar el proceso de acercamiento a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Como se analizará más adelante, la adhesión a la OCDE constituiría un paso importante para fortalecer el combate a la corrupción.

31 <https://www.presidencia.gob.ec/presidente-lenin-moreno-conforma-comision-internacional-de-expertos-contra-la-corrupcion/>

32 <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/ley-anticorrupcion-ecuador-asamblea>

A continuación, se presenta un resumen de los principales instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción<sup>33</sup>.

## a. Convención Interamericana contra la Corrupción

La Convención Interamericana contra la Corrupción fue adoptada el 29 de marzo de 1996 y entró en vigor el 6 de marzo de 1997. La ratificación por parte del Ecuador llegó dos meses más tarde, el 26 de mayo del mismo año<sup>34</sup>.

El principio fundamental sobre el que se basa la Convención es que el combate a la corrupción fortalece las instituciones democráticas y evita distorsiones de la economía y el deterioro de la moral social.

La Convención se enfoca en los actos de corrupción que involucran a los funcionarios públicos, quedando fuera la corrupción privada.

Para la vigilancia en la aplicación de las normas de la Convención, se acordó crear el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), el sistema anticorrupción de la Organización de los Estados Americanos que reúne a 33 de los 34 Estados miembros.

En abril de 2016, en el marco de la Quinta Ronda de seguimiento<sup>35</sup>, el MESICIC realizó una visita *in situ* en Ecuador, cuyo propósito fue analizar la implementación de las recomendaciones formuladas en el informe de la Segunda Ronda y verificar el estado de avance de las políticas públicas de lucha contra la corrupción.

## b. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

En 2003, Ecuador firmó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que fue ratificada el 5 de agosto de 2005.

La Convención enumera los delitos de corrupción que cada Estado parte debería tipificar en su ordenamiento jurídico. Entre ellos, se señalan: el soborno, la malversación, el peculado o la apropiación indebida de bienes o fondos, el tráfico de influencia, el abuso de funciones, el enriquecimiento ilícito, el blanqueo del producto del delito, el encubrimiento, la obstrucción de la justicia. A diferencia de lo previsto en los ordenamientos jurídicos de algunos de los países miembros, la Convención no hace referencia al delito específico de corrupción propia e impropia.

Por iniciativa de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), en noviembre de 2009 se creó un mecanismo de examen que vigila la aplicación de la Convención. Todos los Estados serán monitoreados cada cinco años por dos Estados parte, con el fin de evaluar el cumplimiento de sus obligaciones<sup>36</sup>.

En el marco de este mecanismo de monitoreo, en abril de 2015, la Secretaría Técnica de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción (UNCAC, por sus siglas en inglés) realizó la primera evaluación en Ecuador sobre las medidas anticorrupción adoptadas<sup>37</sup>.

33 Para un mayor detalle de las convenciones internacionales de lucha contra la corrupción, consúltese el anexo 2.

34 <http://www.tce.gob.ec/jml/bajar/CONVENCION%20INTERAMERICANA%20CONTRA%20LA%20CORRUPCION.pdf>

35 [http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic5\\_inf\\_ecu\\_sp.pdf](http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic5_inf_ecu_sp.pdf)

36 <https://www.unodc.org/lpo-brazil/es/corruptcao/convencao.html>

37 [http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news\\_user\\_view&id=2818780368](http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=2818780368)



Como se indica en el resumen del informe publicado por la UNCAC<sup>38</sup>, la misión internacional reconoció los avances en el combate a la corrupción, como la adopción del Código Integral Orgánico Penal y la implementación del Plan Nacional Anticorrupción 2013-2017.

Las recomendaciones avanzadas para el Estado ecuatoriano se enfocaron principalmente en fortalecer el sistema sancionatorio y en prever mecanismos adecuados y eficaces de protección de los denunciantes y testigos.

### c. Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE

La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos<sup>39</sup> (OCDE) es un referente internacional en la lucha contra la corrupción. La Convención Anti-cohecho<sup>40</sup> es un acuerdo vinculante que entró en vigencia en 1997, y constituye el primer y único instrumento internacional anticorrupción que se enfoca en las responsabilidades de la persona o empresa que ofrece, promete u otorga una dádiva.

La Convención vincula a los Estados parte a considerar como delito penal la acción de una persona o empresa que ofrezca, prometa o conceda, para beneficio propio o de un tercero, cualquier ventaja indebida pecuniaria o de otra índole a servidores públicos extranjeros que participan en transacciones comerciales internacionales.

La Convención prevé además un mecanismo de revisiones periódicas que se lleva a cabo por medio de un Grupo de Trabajo sobre Cohecho (GTC), responsable de monitorear la implementación y el cumplimiento de dicha Convención.

El pasado 23 de enero de 2019, en el marco del Foro Económico Mundial de Davos, el presidente Moreno se reunió con el secretario general de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Ángel Gurría. Según indicó el Gobierno, la finalidad del encuentro ha sido revisar el avance «en lo referente al proceso de adhesión a la organización, así como el de las consultas internas que lleva adelante el Ministerio de Finanzas para la adopción de la Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales y la Declaración sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales»<sup>41</sup>.

38 <https://uncaccoalition.org/files/Cycle1-Executive-Summary-Ecuador.pdf>

39 La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos ha sido creada en París en 1961, con el objetivo de promover políticas públicas enfocadas en el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de la población mundial. La OCDE es un espacio internacional donde los gobiernos pueden intercambiar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y coordinar políticas locales e internacionales. Para mayor información: <https://www.oecd.org>.

40 [https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/convcombatbribery\\_spanish.pdf](https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/convcombatbribery_spanish.pdf)

41 <https://www.elcomercio.com/actualidad/ocde-adhesion-ecuador-lenin-moreno.html>

### Cuadro 3. Los mecanismos internacionales de seguimiento y evaluación anticorrupción

Nombre del mecanismo	Organismo	Descripción del mecanismo
<b>MESICIC</b>	OEA	Es un instrumento de carácter intergubernamental para apoyar a los Estados en la puesta en marcha, el seguimiento y la evaluación de las disposiciones de la Convención. Los países comprometidos con el cumplimiento de este instrumento cooperan mediante un proceso de evaluaciones recíprocas, en las cuales se formulan recomendaciones específicas con relación a las áreas donde existan retos o sean necesarios mayores esfuerzos y progresos.
<b>Mecanismo de Examen</b>	ONU	Se cuenta con un Mecanismo de Examen que vigila la aplicación de la CNUCC, y se llevan a cabo revisiones periódicas por ciclos.  Cada Estado parte es examinado por otros dos Estados parte. El examinado participa activamente en el proceso de examen. Uno de los dos Estados examinadores pertenece a la misma región geográfica que el Estado parte examinado.
<b>Revisiones periódicas</b>	OCDE	Se cuenta con un Grupo de Trabajo sobre Cohecho (GTC), que es responsable de monitorear la implementación y el cumplimiento de dicha Convención.  La dinámica de trabajo se realiza por medio de un sistema de monitoreo entre pares, que se celebra en fases sucesivas. Los miembros del GTC estimulan la revisión mutua y, al mismo tiempo, funcionan como examinadores para otros países. Desde su aprobación a la fecha, se han realizado cuatro fases:  La Fase 1 evalúa la adecuación de la legislación de un país para implementar la Convención; la Fase 2 evalúa si un país está aplicando esta legislación de manera efectiva; la Fase 3 se centra en la aplicación de la Convención (la recomendación contra el soborno de 2009 y las recomendaciones pendientes de la Fase 2); y la Fase 4 se centra en la aplicación y los temas transversales adaptados a las necesidades específicas de cada país, y las recomendaciones sobresalientes de la Fase 3.

Fuente: «En búsqueda de la evidencia: explorando buenas prácticas de evaluación anticorrupción para su aplicación en América Latina», Sergio Vázquez y Pascual Ogarrío, en *Lucha contra la corrupción: Investigación e Innovación en América Latina*, Grupo FARO y Espacio Público, 2019.

## 1.2 CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA

La lucha contra la corrupción representa un principio fundamental en el cual se basa el Estado ecuatoriano. Lo demuestra el artículo 3 de la Constitución del 2008, que señala que el Estado, entre sus deberes primordiales, tiene que «garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción».

El artículo 83 agrega que es un deber y una responsabilidad de todos los ecuatorianos «administrar honradamente y con apego irrestricto a la ley el patrimonio público, y denunciar y combatir los actos de corrupción».

Como se mencionó anteriormente, los artículos del 204 al 210 incluyen la lucha contra la corrupción entre los deberes y atribuciones de la Función de Transparencia y Control Social, y del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Finalmente, el artículo 233 señala: «Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos. Las servidoras o servidores públicos y los delegados o

representantes a los cuerpos colegiados de las instituciones del Estado estarán sujetos a las sanciones establecidas por delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito».

### 1.3 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2017-2021 TODA UNA VIDA

La Constitución de la República señala en el artículo 280 que el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos.

El actual «Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 Toda una Vida» prevé la lucha contra la corrupción entre las intervenciones emblemáticas del Eje 3: «Más sociedad, mejor Estado»<sup>42</sup>, cuyos objetivos son promover una sociedad más activa, fomentar la articulación entre lo público y lo privado, y fortalecer la gestión pública a fin de promover un Estado más incluyente.

La primera intervención anticorrupción prevista en el Plan es la creación de una Estrategia Nacional por la Transparencia y la Lucha contra la Corrupción, que permita promover la implementación de procesos efectivos de transparencia en los sectores público y privado, así como acciones concretas para prevención, investigación, control y sanción de la corrupción.

En este sentido, el Plan señala que «el Gobierno Nacional declaró la lucha por la transparencia y contra la corrupción como una política prioritaria, ratificando el compromiso para combatirla en sus diversas formas; impulsando una nueva ética social y el empoderamiento de la ciudadanía basado en la honestidad, la solidaridad, la corresponsabilidad, el diálogo, la igualdad, la participación, la equidad y la justicia social, como valores y virtudes que orientan el comportamiento y accionar de la sociedad y sus diversos sectores».

Para poder realizar esta intervención, el Plan considera imprescindible definir una acción coordinada y articulada entre varios actores: el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos; el Ministerio del Interior; la Unidad de Análisis Financiero y Económico; las funciones Legislativa, Judicial, de Transparencia y Control Social; el Ministerio de Educación, y la sociedad en su conjunto.

Se trata ciertamente de principios importantes a los cuales las políticas públicas tienen que sujetarse, empezando por la elaboración de una nueva estrategia de lucha contra la corrupción, ya que el último Plan Nacional Anticorrupción concluyó en 2017.

### 1.4 NORMATIVA SOBRE TRANSPARENCIA Y PREVENCIÓN

En ausencia de una legislación puntual sobre la materia, en el actual ordenamiento jurídico las únicas normas que permiten contrastar la corrupción están contenidas en leyes que fomentan la prevención, por medio de un adecuado acceso a la información y una mayor transparencia en la gestión pública y el financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales. Las más significativas son las siguientes: Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP), Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP), Código de la Democracia.

42 [http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/PNBV-26-OCT-FINAL\\_0K.compressed1.pdf](http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/PNBV-26-OCT-FINAL_0K.compressed1.pdf)

## a. La LOTAIP

La LOTAIP, en vigor desde 2004, desempeña un papel fundamental en lo relativo a fomentar la transparencia, reconociendo el acceso a la información pública como un «derecho de las personas que garantiza el Estado».

Según indica la Ley, es pública toda información poseída por «las instituciones, organismos y entidades, personas jurídicas de derecho público o privado que, para el tema materia de la información, tengan participación del Estado o sean concesionarios de éste».

Mediante un adecuado acceso a la información pública, se reconoce la importancia de la participación ciudadana para ejercer un control adecuado y exigir la rendición de cuentas a las instituciones gubernamentales o a aquellas que perciben recursos estatales.

La autoridad encargada de velar por el respeto de este derecho es la Defensoría del Pueblo, a la cual cada persona —sin importar su nacionalidad ni residencia— puede presentar una petición en caso de no haber recibido la información pública solicitada.

A pesar de los principios y mecanismos previstos para garantizar el acceso a la información pública, la aplicación de la LOTAIP, a lo largo de sus 15 años de vigencia, ha sido muy discrecional, limitando el ejercicio de este derecho fundamental. En tal sentido, en una visita al país realizada en octubre de 2018, el relator especial para el Derecho a la Libertad de Expresión de la Organización de las Naciones Unidas, David Kaye, sugirió romper la discrecionalidad de la LOTAIP para que las entidades públicas entreguen información a periodistas y ciudadanía<sup>43</sup>.

De la misma opinión es el director de Transparencia y Acceso a la Información de la Defensoría del Pueblo, Christian Pérez, según quien hay evidencias de incumplimiento de la norma, ya que en muchos casos se clasifica discrecionalmente lo que es información reservada, sin argumentar con base en la ley. «De todos los temas declarados con reserva en 2017 —declara Pérez—, el 62,95% ha sido declarado como reservado, motivándose en normativa inferior»<sup>44</sup> a la LOTAIP.

## b. La LOSNCP

En el ámbito de prevención de la corrupción y otros actos delictivos, un rol significativo lo juegan la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y la Ley Orgánica de Servicio Público.

Los sistemas de adquisición de bienes y servicios por parte del Estado y la contratación de los funcionarios públicos representan dos de los ámbitos históricamente más permeables a la corrupción. Ya en 2006, el informe de la Segunda Ronda del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción<sup>45</sup> recomendaba al Estado ecuatoriano fortalecer estos sistemas y sus procedimientos de contratación.

Con la finalidad de cumplir con estas recomendaciones y dotar el país de un sistema más transparente y eficiente de contratación pública, en 2008 se aprobó la LOSNCP, y en 2010 la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP).

La LOSNCP tiene 108 artículos, que en diez años han recibido un total de 78 reformas, mientras que el reglamento a la ley consta de 163 artículos.

43 <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/10/17/nota/7003283/relatoria-sugiere-cambios-ley-acceso-informacion>

44 <https://radiohuancavilca.com.ec/politica/2018/10/17/relatoria-sugiere-cambios-a-ley-de-acceso-a-informacion/>

45 Informe sobre la implementación en Ecuador de las disposiciones de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Segunda Ronda, MESICIC, diciembre 2006: [http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic\\_II\\_inf\\_ecu.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_II_inf_ecu.pdf)

El espíritu de esta Ley es dinamizar la contratación pública mediante innovación tecnológica que fomente la eficiencia y la transparencia de los procesos de contratación y el correcto uso de los recursos públicos.

El aspecto más crítico de la LOSNCP fue la posibilidad de que los contratos complementarios aumentaran hasta en un 70% el valor inicial del contrato. La ley anterior fijaba el techo en el 50% del valor inicial. Frente a los abusos de esta medida, en 2017 el presidente Correa decidió bajar considerablemente estos valores, permitiendo incrementos en contratos complementarios de hasta el 15% del valor inicial, y de hasta el 35% tras autorización de la Contraloría General del Estado<sup>46</sup>.

Uno de los elementos más innovadores de la LOSNCP ha sido el uso de herramientas tecnológicas, algo inexistente en la contratación pública hasta 2008. La nueva Ley estableció la creación de un portal electrónico de Compras Públicas, cuyo uso, según señala el artículo 21, será «obligatorio para las entidades sometidas a esta Ley y será administrado por el Instituto Nacional de Contratación Pública».

En lo concerniente a transparencia, el portal de Compras Públicas constituye una herramienta muy importante para que cada ciudadano pueda monitorear el gasto público en sectores clave de la economía. En el portal es posible acceder a información relativa a los proveedores del Estado, entidades contratantes, procesos de adquisición realizados, subastas inversas.

Cada año, en el Sistema Nacional de Contratación Pública se indican también los montos mínimos o máximos por cada tipo de contratación pública. Por ejemplo, para 2019, en contratación de obras se ha establecido un monto máximo de \$248.705,76 para procedimientos de menor cuantía; la cotización es necesaria para procedimientos de contratación de entre \$248.705,76 y \$1'065.881,83; para contrataciones superiores a este monto, en caso de obras, es obligatorio recurrir al procedimiento de licitación (cuadro 4).

**Cuadro 4. Montos de contratación pública 2019**

Contratación	Procedimientos	Montos de contratación
<b>Bienes y servicios normalizados</b>	Catálogo electrónico	Sin límite de monto
	Subasta inversa electrónica	Mayor a \$7.105,88
	Ínfima cuantía	Inferior a \$7.105,88
<b>Bienes y servicios no normalizados</b>	Menor cuantía	Inferior a \$71.058,79
	Cotización	Entre \$71.058,79 y \$532.940,92
	Licitación	Mayor a \$532.940,92
<b>Obras</b>	Menor cuantía	Inferior a \$248.705,76
	Cotización	Entre \$248.705,76 y \$1.065.881,83
	Licitación	Mayor a \$1.065.881,83
	Contratación integral por precio fijo	Mayor a \$248.705,76
<b>Consultorías</b>	Contratación directa	Menor o igual a \$71.058,79
	Lista corta	Mayor a \$71.058,79 y menor a \$532.940,92
	Concurso público	Mayor o igual a \$532.940,92

Fuente: Sistema Nacional de Contratación Públicas. Portal de Compras Públicas: [www.compraspublicas.gob.ec/ProcesoContratacion/compras/](http://www.compraspublicas.gob.ec/ProcesoContratacion/compras/)

46 «El verdadero costo de las Escuelas del Milenio», Alejandro Pérez, Revista Vistazo, febrero de 2019. Publicado en: <https://www.connectas.org/especiales/escuelas-del-milenio/>

En su último boletín estadístico anual, el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP), entidad rectora del Sistema nacional de contratación pública, ha recopilado los datos de los procesos de contratación pública efectuados durante 2018<sup>47</sup>. Según indica el informe, en dicho año la contratación pública ha superado los \$7.000 millones, correspondientes al 6,4% del PIB.

El dato más preocupante se refiere a las compras públicas en régimen especial, que alcanzaron el 23% del total; es decir, \$1.607,9 millones. A pesar de haberse reducido en los últimos años, este valor sigue siendo muy alto, considerando que se trata de un mecanismo abreviado, que no permite un control previo por parte de la SERCOP y que en muchos casos se realiza a través de un procedimiento de contratación directa. Estas derogaciones al régimen común deberían admitirse solamente para casos extraordinarios, mientras que el año pasado casi la cuarta parte de todas las compras públicas ha sido realizada bajo este régimen.

Para evitar cada forma de abuso de este instrumento extraordinario, el Gobierno de Moreno ha anunciado la presentación de un proyecto de reforma de la LOSNCP, a fin de reducir el número de ítems por los que se puede adquirir mediante el régimen especial, y definir mejor cuándo se puede utilizar este mecanismo.

Finalmente, según informó la SERCOP, se han identificado irregularidades en 1.300 procesos de compra pública realizados en 2018. Estos procesos, valorados en \$280 millones, están siendo analizados por Contraloría, mientras que 15 están siendo investigados por Fiscalía<sup>48</sup>.

### c. La LOSEP

Otro ámbito muy permeable a los actos de corrupción es la contratación de funcionarios públicos, especialmente en el sector del servicio público, debido a la falta de controles eficaces para reducir los abusos de los servidores públicos.

En 2010, la Asamblea aprobó la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) con el objetivo de «propender al desarrollo profesional, técnico y personal de las y los servidores públicos, para lograr el permanente mejoramiento, eficiencia, eficacia, calidad, productividad del Estado y de sus instituciones».

La LOSEP detalla los requisitos y procedimientos para acceder al servicio público. En particular, la Ley establece que el ingreso a un puesto público será efectuado mediante concurso de merecimiento y oposición, mientras que la contratación de personal ocasional no podrá superar el 20% de la totalidad del personal.

Además, la LOSEP prohíbe el nepotismo en el proceso de contratación de personas, hasta el cuarto grado de consanguinidad y el segundo de afinidad. La inobservancia de la prohibición dará lugar a la nulidad del contrato y a la devolución de las remuneraciones.

En 2016, el MESICIC examinó la LOSEP en el marco de la Quinta Ronda de análisis de implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Las recomendaciones que salieron de la Quinta Ronda están orientadas principalmente a fortalecer el proceso de institucionalidad, ampliar el porcentaje de servidores concursados, mejorar la transparencia en relación con descripción, valoración y calificación de puestos institucionales.

En febrero de 2017, en coincidencia con las elecciones presidenciales, el pueblo ecuatoriano fue llamado a pronunciarse sobre la prohibición de tener bienes o capitales en paraísos fiscales a quien quisiera desempeñar una dignidad de elección popular o ser servidor público.

47 <https://www.elcomercio.com/actualidad/gobierno-modificara-ley-contratacion-publica.html>

48 <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/4/casos-compras-publicas-anomalias>

En la consulta popular, el 55,12% de los ecuatorianos se pronunció a favor de la prohibición. Como consecuencia, en el plazo de un año, los servidores públicos con capitales y bienes en paraísos fiscales tuvieron que acatar el mandato popular. Caso contrario, su incumplimiento era causal de destitución.

#### d. El Código de la Democracia

Con el fin de fortalecer la estructura democrática del Estado y garantizar la independencia de los organismos electorales y la legitimidad del gasto y de la propaganda electoral, en abril de 2009 la Asamblea Nacional aprobó la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, también conocida como Código de la Democracia<sup>49</sup>, que regula la participación popular en el ejercicio de la democracia directa para los procesos electorales.

Uno de los ámbitos donde se presentan casos de corrupción o lavado de activos es el financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales. Para reducir este riesgo, el Título Tercero de la mencionada Ley regula en detalle el financiamiento del gasto electoral, y define montos máximos de gastos de publicidad electoral por cada proceso electoral (artículo 209), previendo prohibiciones en cuanto a la entrega de donaciones de los candidatos a los ciudadanos (artículo 204), y estableciendo tiempos y modalidades de difusión de la propaganda política en los medios de comunicación.

Las organizaciones políticas pueden recibir aportaciones para la campaña electoral por medio de las cuotas obligatorias de los afiliados y de los aportes o donativos privados. Para garantizar la transparencia e impedir el ingreso de fondos ilícitos, el Código de la Democracia establece que los partidos tienen que declarar, registrar y justificar el origen y el monto de los recursos y de los bienes obtenidos. Además, en el plazo de 90 días desde las elecciones, cada partido tiene que presentar un balance consolidado con el listado de contribuyentes y los montos recibidos.

Además, la ley prevé que los partidos puedan recibir fondos públicos y privados para financiar sus actividades políticas durante todo el año. En este caso, cada partido está obligado a llevar una contabilidad de los financiamientos recibidos y a presentar un informe anual de la utilización de los recursos públicos (artículo 362).

El control del gasto electoral y del financiamiento de cada partido le corresponde al Consejo Nacional Electoral (CNE), el organismo del Estado encargado de «organizar dirigir, vigilar y garantizar, de manera transparente y eficaz los procesos electorales» (artículo 25).

A pesar de las medidas previstas para controlar el gasto electoral, las campañas siguen siendo muy permeables a la penetración de fondos de origen ilícito, como fue denunciado el pasado 12 de febrero de 2019 por el mismo CNE, en un informe presentado a la Fiscalía donde se alerta sobre un posible manejo ilícito de recursos relacionados con operaciones de narcotráfico en las campañas electorales<sup>50</sup>.

Esto indica la necesidad de fortalecer los sistemas de control y sanción, como lo mencionaba ya en 2011 el catedrático Simón Pachano, según quien «en todos los procesos electorales realizados desde la vigencia de la ley se han producido excesos de gasto en las campañas electorales, que no han podido ser regulados ni sancionados adecuadamente por la autoridad correspondiente»<sup>51</sup>. Además, agrega Pachano, «las limitaciones de la ley han permitido solamente

49 <http://www.lexis.com.ec/wp-content/uploads/2018/07/LI-LEY-ORGANICA-ELECTORAL-CODIGO-DE-LA-DEMOCRACIA.pdf>

50 <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/cne-informe-manejo-recursosilicitos-campanas-elecciones>

51 Financiamiento de los partidos políticos en Ecuador, Simón Pachano, en Financiamiento de los partidos políticos en América Latina, coordinado por Gutiérrez P. y Zovatto D., México 2011. Publicado en: <https://www.oas.org/es/sap/docs/deco/Financiamiento>

un control restringido a las campañas electorales y sin ninguna injerencia en otros campos de la actividad política».

Finalmente, las débiles actividades de control y sanción se reflejan también en la escasa confianza que la ciudadanía deposita en las organizaciones políticas y en el Consejo Nacional Electoral, como indica el informe Latinobarómetro<sup>52</sup> de 2018, según el cual esta confianza ha bajado al 25% en el caso del CNE y al 18% en el caso de los partidos políticos<sup>53</sup>.

## 2. EL SISTEMA SANCIONATORIO ANTICORRUPCIÓN VIGENTE: EL CÓDIGO ORGÁNICO INTEGRAL PENAL

A diferencia de lo previsto en los ordenamientos jurídicos de otros países, en Ecuador el delito de corrupción no está tipificado. Pese a esto, con la entrada en vigencia del Código Orgánico Integral Penal (COIP), en agosto de 2014 se han tipificado los delitos indicados en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

En particular, la sección tercera del capítulo quinto se refiere a los delitos contra la eficiencia de la administración pública, e incluye, entre otros: peculado, enriquecimiento ilícito, cohecho, concusión, ruptura de sellos, tráfico de influencia, oferta de realizar tráfico de influencia, testaferrismo.

En el capítulo dedicado a los delitos económicos, el artículo 317 hace referencia al lavado de activos, un delito que en muchos casos se relaciona con actos de corrupción. Según indica el numeral 1, incurre en el delito de lavado de activos la persona que en forma directa o indirecta «tenga, adquiera, transfiera, posea, administre, utilice, mantenga, resguarde, entregue, transporte, convierta o se beneficie de cualquier manera, de activos de origen ilícito». La tipificación de este delito en el COIP constituye un paso fundamental en la lucha contra la corrupción.

El sistema sancionatorio vigente prevé también el mecanismo de cooperación eficaz, una herramienta que, mediante un acuerdo con la persona investigada, permite obtener información útil para esclarecer e identificar los responsables y las modalidades de realización de un ilícito, a cambio de una reducción de la condena. En particular, el artículo 491 del COIP señala: “Se entenderá por cooperación eficaz el acuerdo de suministro de datos, instrumentos, efectos, bienes o informaciones precisas, verídicas y comprobables, que contribuyan necesariamente al esclarecimiento de los hechos investigados o permitan la identificación de sus responsables o sirvan para prevenir, neutralizar o impedir la perpetración o consumación de otros delitos de igual o mayor gravedad».

Siguiendo con el análisis de las más significativas reformas al sistema sancionatorio en materia de corrupción, el artículo 77 del COIP, derogado por efecto del referéndum del 4 de febrero de 2018, agrega: «Las personas condenadas con sentencia ejecutoriada por la comisión de delitos de peculado, enriquecimiento ilícito, concusión, cohecho, tráfico de influencias, oferta de realizar tráfico de influencias y testaferrismo; así como lavado de activos, asociación ilícita y delincuencia organizada relacionados con actos de corrupción, responderán con sus bienes hasta el monto de la reparación integral del Estado y la sociedad».

Además, como consecuencia del referéndum de 2018, en el artículo 60 del COIP se ha agregado el numeral 14, que prevé la inhabilitación para contratar con el Estado en caso de sentencias condenatorias por delitos relacionados con actos de corrupción.

---

[partidos\\_s.pdf](#)

52 Latinobarómetro 2018: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

53 En 2017, la confianza en los partidos políticos era del 20% y en el CNE del 27%, según Latinobarómetro 2017.



El artículo 68 añade que a la persona sentenciada por alguno de esos delitos el juez le aplicará de forma obligatoria la sanción de la pérdida de los derechos de participación «por un lapso de entre diez y veinticinco años».

Según el informe de la Quinta Ronda sobre Ecuador del MESICIC, el COIP constituye un avance importante en el combate a la corrupción, aunque mucho falte por hacerse según lo que indica el Comité de Expertos del mecanismo anticorrupción de la OEA<sup>54</sup>. En particular, falta adaptar la legislación penal a los casos de corrupción previstos en la Convención Interamericana de lucha contra la Corrupción.

Entre las recomendaciones del MESICIC, cabe resaltar la necesidad de ampliar el delito de asociación ilícita (artículo 370 del COIP) a todos los actos de corrupción tipificados, ya que por ahora está previsto solamente para los delitos sancionados con pena privativa de libertad de menos de cinco años.

Además, falta adaptar el delito de cohecho activo (artículo 380 del COIP) al artículo VI.1.c. de la Convención, para que se tomen en cuenta también los actos realizados en beneficio de terceros.

Finalmente, recomienda el MESICIC, es necesario establecer el alcance del término «servidor público» en la legislación penal.

### 3. AUTORIDADES DE DETECCIÓN Y SANCIÓN DE LA CORRUPCIÓN

#### a. La Fiscalía General del Estado

En el ámbito de detección y sanción de la corrupción, un rol determinante lo juega la Fiscalía General del Estado, órgano autónomo de la Función Judicial encargado de llevar a cabo las investigaciones pre-procesal y procesal penal.

Como lo indica la Fiscal general encargada, Ruth Palacios, de junio de 2017 a enero de 2019 se presentaron ante esa función 372 informes con indicios de responsabilidad penal en materia de corrupción. De ese total, 209 se encuentran en investigación previa por presuntos delitos de peculado y enriquecimiento ilícito<sup>55</sup>.

A pesar de estos números, también en el caso de la Fiscalía se requiere de reformas estructurales que permitan llevar a cabo con celeridad y eficacia las actividades investigativas de actos de corrupción.

En tal sentido, la fiscal Palacios señaló la necesidad de incrementar el número de fiscales, reanudando los concursos de mérito y oposición<sup>56</sup>. Además, indicó que es indispensable fortalecer la autonomía del Ministerio Público. «Demandamos respetuosamente del actual Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y del Consejo de la Judicatura, la autonomía e independencia administrativa de la Fiscalía», declaró la fiscal Palacios en una rueda de prensa en enero de 2019, añadiendo que «la Fiscalía no debe depender de ninguna institución, pues se ve afectada en su tarea diaria».

54 Informe sobre la implementación en Ecuador de las disposiciones de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Quinta Ronda y Segunda Ronda, MESICIC, septiembre 2016: [http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic5\\_inf\\_ecu\\_sp.pdf](http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic5_inf_ecu_sp.pdf)

55 <https://www.publicafm.ec/noticias/actualidad/1/fiscalia-ecuador-corrupcion>

56 [https://www.elcomercio.com/app\\_public.php/actualidad/fiscalia-autonomia-independencia-ruth-palacios.html](https://www.elcomercio.com/app_public.php/actualidad/fiscalia-autonomia-independencia-ruth-palacios.html)

Finalmente, como lo afirmara la ex titular de la Secretaría de Transparencia y Lucha contra la Corrupción del CPCCS, María Arboleda, aunque la Fiscalía General cuente con una Unidad de Transparencia y Lucha contra la corrupción, sería necesario crear una Fiscalía especializada en anticorrupción<sup>57</sup>, como existe en muchos países de la región, que se encargue de forma exclusiva de la investigación y del conocimiento de los procesos relativos a los delitos relacionados con el fenómeno de la corrupción.

Estas reformas del Ministerio Público fortalecerían los esfuerzos del Estado enfocados en reducir la impunidad que, de acuerdo con el vicepresidente de la Comisión de Justicia y Estructura del Estado, Franklin Samaniego<sup>58</sup>, sigue siendo una de las debilidades más significativas en la lucha contra la corrupción.

## b. Contraloría General del Estado

La Contraloría General del Estado es el máximo órgano de control fiscal y se encarga de precautelar el uso de los recursos públicos en beneficio de la colectividad<sup>59</sup>. Su función principal es observar las operaciones financieras y administrativas de las entidades públicas o privadas que manejen recursos estatales, mediante exámenes especiales, auditorías financieras y auditorías.

Como indica el artículo 212 de la Constitución, a la Contraloría le corresponde también «determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal». En particular, la actividad de control puede llevar a identificar la comisión de delitos que, en muchos casos, son directamente relacionados con la corrupción, como por ejemplo los delitos de peculado, malversación de fondos y enriquecimiento ilícito.

Además de las acciones de detección, a la Contraloría le corresponde identificar y evaluar los procedimientos internos de prevención de los actos de corrupción en las entidades sujetas a su control<sup>60</sup>.

Normalmente, la Contraloría actúa de oficio. En forma subsidiaria, la ciudadanía está llamada a apoyar activamente el trabajo institucional del órgano de control, y por ello se han implementado diversos mecanismos para que los ciudadanos puedan informar o denunciar hechos que deban ser investigados. En particular, a través de la iniciativa Todos Somos parte del Control se ha implementado una plataforma web donde los ciudadanos pueden denunciar de forma anónima casos de mal uso de recursos públicos.

## c. Unidad de Análisis Financiero y Económico

Finalmente, entre las autoridades encargadas de detectar los actos de corrupción, cabe resaltar el rol de la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE), la entidad responsable de recopilar información, elaborar reportes y ejecutar políticas y estrategias nacionales de prevención y erradicación del lavado de activos y financiamiento de delitos<sup>61</sup>.

Como lo señala la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNDOC, por sus siglas en inglés), el lavado de activos es un delito que consiste en dar una apariencia de origen legítimo o lícito a bienes o fondos que en realidad son productos de delitos graves, como la corrupción<sup>62</sup>.

57 <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/02/10/nota/7180820/prolifera-instituciones-lucha-anticorrupcion-pais>

58 Comisión de Justicia y Estructura del Estado, Asamblea Nacional, Sesión No. 168 del 6 de febrero de 2019.

59 <http://www.contraloria.gob.ec>

60 <http://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=0&tipo=nor>

61 <https://www.uafe.gob.ec>

62 <https://www.unodc.org/peruandecuador/es/02AREAS/DELITO/lavado-de-activos.html>

---

La Ley de Prevención de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos establece las funciones y atribuciones de la UAFE. Entre ellas, le corresponde a la UAFE elaborar programas y ejecutar acciones para detectar operaciones o transacciones económicas inusuales e injustificadas. En caso de encontrar operaciones potencialmente ilícitas, es obligación de la UAFE remitir a la Fiscalía un reporte con los sustentos del caso.

Al mismo tiempo, la UAFE puede solicitar a los sujetos obligados información que considere necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Como indica el artículo 5 de la Ley, son sujetos obligados a informar a la UAFE, entre otros: las filiales extranjeras bajo control de las instituciones del sistema financiero ecuatoriano; las bolsas de valores; las administradoras de fondos y fideicomisos; las cooperativas, fundaciones y organismos no gubernamentales; las empresas dedicadas al servicio de transferencia nacional o internacional de dinero o valores.

A la UAFE le corresponde también sancionar a los sujetos que no cumplan con la obligación de remitir la información solicitada. Las sanciones pueden llegar hasta la suspensión temporal del permiso para operar y la cancelación del certificado de autorización de funcionamiento.

## Alianza de Gobierno Abierto: participación ciudadana y lucha contra la corrupción

( Con la colaboración de Sofía Calderón)

En el ámbito de políticas públicas dirigidas a impulsar la transparencia en la gestión pública y prevenir actos de corrupción, un papel importante lo tiene la Alianza de Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés), una «iniciativa internacional que busca garantizar que los gobiernos promuevan la transparencia, la lucha contra la corrupción, la participación, la gobernanza, el libre acceso a la información pública y el uso de las nuevas tecnologías»<sup>63</sup>.

Actualmente, OGP está conformada por 79 países y 20 gobiernos locales, que cuentan con 179 planes de acción desarrollados. Los países miembros de OGP se comprometen al cumplimiento de los principios de aplicabilidad de los más altos estándares de integridad, impulsando políticas y prácticas sólidas de transparencia y lucha contra la corrupción, estimulando la participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones y desarrollo de las políticas públicas.

Uno de los principios fundamentales de la Declaración de Gobierno Abierto<sup>64</sup> es «Aplicar los más altos estándares de integridad profesional» en los gobiernos. En el marco de este principio, los gobiernos se comprometen a tener políticas, prácticas y mecanismos sólidos contra la corrupción, que garanticen la transparencia en la gestión de las finanzas públicas; a promulgar y aplicar normas que protejan a los denunciantes; a aumentar el número de elementos disuasivos contra el soborno y otras formas de corrupción en los sectores público y privado.

Como parte del compromiso del Gobierno nacional en fomentar la transparencia en la gestión pública y combatir la corrupción, el 24 de mayo de 2018 el presidente Moreno anunció la integración del país a la OGP, proceso que se formalizó el 18 de julio del mismo año.

A partir de entonces, el Gobierno se comprometió a elaborar de forma participativa el primer Plan de Acción de Gobierno Abierto, con el objetivo de determinar hasta 15 compromisos específicos que se deberán cumplir en un lapso de dos años.

Para alcanzar este ambicioso objetivo se creó el Grupo Núcleo<sup>65</sup> (una instancia conformada por actores del sector público, organizaciones de la sociedad civil y de la academia), que coordina la co-creación del primer Plan de Acción, el que será presentado formalmente en mayo de 2019 y estará vigente hasta septiembre de 2021. Una vez que el Plan de Acción esté en vigencia, el Grupo Núcleo acompañará su implementación y se encargará de monitorear sus resultados, tratando de fortalecer la participación ciudadana durante todo el proceso.

63 <https://gobiernoabierto.ec/que-es-gobierno-abierto/>

64 <https://www.opengovpartnership.org/declaracion-de-gobierno-abierto>

65 Los miembros que conforman el Grupo Núcleo son los siguientes: Presidencia de la República; Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo; Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información; Ministerio de la Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca; Universidad de Los Hemisferios; Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN); Universidad Técnica Particular de Loja; Fundación Ciudadanía y Desarrollo; Fundapi, y Grupo FARO.

# PARTE III: ¿QUÉ NOS DEPARA EL FUTURO?

## PROYECTOS DE LEY REMITIDOS A LA ASAMBLEA NACIONAL

Con la finalidad de construir un marco normativo más sólido y eficaz en la lucha contra la corrupción, en los últimos meses han sido remitidos a la Asamblea Nacional varios proyectos de ley enfocados a incentivar el develamiento de la corrupción, a solucionar algunos aspectos relacionados con sus impactos, y a endurecer las sanciones penales.

De los proyectos de ley actualmente en discusión en las comisiones legislativas especializadas, o que han sido remitidos a la Asamblea para primer o segundo debate, se analizarán los siguientes: Proyecto de Ley Orgánica Anticorrupción y Protección al Denunciante; Proyecto de Ley Reformatoria del Código Orgánico Integral Penal; Proyecto de Ley Orgánica de Recuperación de Capitales; Proyecto de Ley Reformatorio al Código Orgánico Integral Penal para la Identificación, Recuperación, Repatriación y Extinción del Dominio de Bienes de Origen Ilícito<sup>66</sup>.

### a. Proyecto de Ley Orgánica Anticorrupción y Protección al Denunciante

El artículo 33 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción señala que los Estados parte considerarán «la posibilidad de adoptar medidas de protección a las personas que denuncian casos de corrupción». A fin de colmar tal vacío legislativo en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, el pasado 12 de septiembre de 2018 el presidente Lenín Moreno remitió a la Asamblea Nacional el Proyecto de Ley Orgánica Anticorrupción y Protección al Denunciante.

Dos meses antes, el 17 de julio, la asambleísta de Izquierda Democrática Wilma Andrade Muñoz había presentado el proyecto de Ley Orgánica para la protección de los denunciantes e informantes de actos de corrupción «Informante cívico». Inicialmente remitido a la Comisión de Participación Ciudadana y Control Social de la Asamblea Nacional, el proyecto de la asambleísta Andrade pasó a la Comisión de Justicia y Estructura del Estado, la cual decidió unificarlo con el proyecto presentado por el presidente Moreno, tratándose de dos propuestas similares.

El proyecto del presidente Moreno tiene como objeto «definir acciones integrales y compartidas entre las entidades públicas y los ciudadanos en materia de lucha contra la corrupción». La finalidad principal de la propuesta es establecer medidas y procedimientos para facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción en la administración pública.

Como se indica en el informe no vinculante para primer debate<sup>67</sup>, aprobado por unanimidad por la Comisión de Justicia y Estructura del Estado, «esta propuesta es un proyecto reformativo», a pesar de haber sido presentado como un proyecto de ley autónoma.

De los diez artículos previstos, ocho contienen reformas a distintas leyes (Ley Orgánica de Servicio Público, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, COIP) y solamente un artículo contiene una norma autónoma. Se trata del artículo 2, que prevé el acceso a una compensación económica para las personas que suministren datos, bienes o informaciones que contribuyan en la investigación, la localización y la recuperación de activos obtenidos de manera ilegal. En el último párrafo del mismo artículo, se señala que «no podrán acceder a este beneficio quienes hayan participado en el delito».

66 En el marco de la más reciente legislación anticorrupción, cabe mencionar también la Ley de Lucha contra la Corrupción que fue aprobada por la Asamblea Nacional el pasado 14 de agosto de 2018, con 107 votos a favor. Un mes más tarde, el 12 de septiembre del mismo año, la misma ley fue vetada totalmente por el presidente Lenín Moreno.

67 <http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/9533bfc1-bf4d-4845-9043-842afa885a70/Informe%20Primer%20Debate%20Tr.%20351910.pdf>

Como se mencionó anteriormente, los demás artículos pretenden reformar otras leyes, aunque en muchos casos la Comisión de Justicia haya evidenciado contradicciones o duplicaciones de medidas ya previstas en otras normas. Es el caso del artículo 9 del proyecto de ley, que prevé que la persona que coopere con información certera que permita la recuperación de activos o bienes «podrá acogerse a la suspensión condicional de la pena». En este punto, el informe para primer debate manifiesta muchas complejidades, ya que la cooperación eficaz y la suspensión condicional de la pena son dos institutos que operan en momentos procesales distintos y que no pueden mezclarse. En tal sentido, el abogado penalista y docente universitario Nicolás Salas, invitado por la Comisión a presentar sus observaciones al proyecto de ley, señaló que «a título de recuperar estos bienes se podría terminar premiando a testaferros», como quedó indicado en el Informe para primer debate.

Finalmente, ciertas inquietudes han sido manifestadas también con relación a la disposición transitoria, que señala que «los terceros que posean activos de origen ilícito y que en el plazo de noventa días desde la vigencia de esta ley permitan la recuperación de los mismos a favor del Estado, podrán acogerse a los beneficios aquí previstos». En particular, el asambleísta Franklin Samaniego, vicepresidente de la Comisión de Justicia, indicó que esta norma podría terminar socapando la corrupción y aumentando la impunidad<sup>68</sup>.

Más allá de estas contradicciones, se considera que el proyecto de ley carece de la eficacia necesaria para enfrentar un problema tan enraizado en la sociedad y que difícilmente es detectable por quienes no han participado en la ejecución del delito. En la mayoría de los casos, la persona que tiene conocimiento de algún acto de corrupción es alguien que de alguna forma ha participado en la realización del mismo. Por ende, para incentivar la denuncia de actos de corrupción, es necesario prever incentivos más adecuados para que los autores o co-responsables brinden información acertada sobre las modalidades de práctica del delito o sobre la ubicación de los fondos corruptos.

Igualmente, es indispensable brindar más garantías de protección a quienes decidan informar o denunciar actos de corrupción, ya que en muchos casos ponen en riesgo no solamente su puesto de trabajo, sino que también su integridad psicofísica y la de sus familiares.

## b. Proyecto de Ley Reformatorio al Código Orgánico Integral Penal

El 5 de febrero de 2019, la Asamblea Nacional concluyó el primer debate del proyecto de reformas al Código Orgánico Integral Penal, que, entre otras cosas, busca dotar a la sociedad de herramientas efectivas para luchar contra la corrupción y la impunidad<sup>69</sup>.

El proyecto toma en cuenta la adopción de medidas eficaces para combatir el testaferrismo, una de las prácticas más utilizadas para realizar actos de corrupción. Como se indica en el informe para primer debate presentado por la Comisión de Justicia y Estructura del Estado, la reforma tiene como finalidad «quitar la propiedad de los bienes que han sido producto de actos ilícitos relacionados con corrupción y que en muchas ocasiones no es posible recuperarlos porque constan a nombre de testaferros»<sup>70</sup>.

En particular, se prevé la adopción de las figuras del comiso sin condena, comiso de tercero y comiso ampliado.

68 Sesión No. 168 del 6 de febrero de 2019, Comisión de Justicia y Estructura del Estado.

69 <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/59902-pleno-concluyo-el-primer-debate-las-reformas-al-codigo>

70 <http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/9c4374cc-ceca-41bf-8fbd-fe1a4ea07d52/Informe%20Primer%20Debate%20Tr.%20350278.pdf>

El comiso sin condena es una acción contra los bienes que no requiere una declaración previa de responsabilidad penal. Se trata de un instrumento previsto en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción para aquellos casos en que el presunto autor del ilícito no pueda ser enjuiciado por fallecimiento o fuga.

El comiso de terceros se refiere a aquellos casos en que otras personas hayan adquirido propiedades de la persona procesada, sabiendo que su proveniencia es ilícita o con la finalidad de eludir el comiso de los bienes de la persona procesada.

Finalmente, para los delitos de cohecho, concusión, peculado, enriquecimiento ilícito, testaferrismo y delincuencia organizada, se prevé la figura del comiso ampliado, que permite ejecutar la pena del comiso con cualquier otro bien de propiedad del condenado, aun cuando no esté vinculado con el delito, tal como ocurre en la actualidad en los casos de lavado de activos y terrorismo.

### c. Proyecto de Ley Orgánica de Recuperación de Capitales

El 10 de julio de 2018, la presidenta de la Asamblea Nacional, Elizabeth Cabezas, presentó el Proyecto de Ley Orgánica de Recuperación de Capitales, con la finalidad de recuperar los recursos del Estado que han sido desviados en actos de corrupción, a fin de destinarlos a la inversión social.

Como señala el artículo 2, el proyecto de ley se dirige a aquellos «servidores públicos que durante el ejercicio de sus funciones y personas naturales o jurídicas de cualquier naturaleza, que hayan participado en hechos relacionados con actos ilícitos de administración de fondos públicos, podrán acogerse a la devolución voluntaria de esos fondos»<sup>71</sup>.

A las personas que devuelvan voluntariamente tales capitales antes de que se inicie la acción judicial, se les aplicará la pena mínima establecida para este tipo de delitos.

Finalmente, el proyecto de ley incentiva la participación ciudadana. Cualquier persona, por medio del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, podrá participar en el proceso de detección y ubicación de fondos y bienes públicos que sean producto de actos ilícitos en contra de la administración pública.

El 3 de octubre de 2018, la Comisión de Participación Ciudadana y Control Social, encargada de analizar la propuesta, remitió a la Asamblea Nacional el informe para primer debate.

### d. Proyecto de Ley para la Extinción de Dominio de Bienes

Finalmente, entre los proyectos de ley anticorrupción que se están analizando en la Asamblea Nacional, cabe mencionar el Proyecto de Ley Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal para la Identificación, Recuperación, Repatriación y Extinción del Dominio de Bienes de Origen Ilícito, presentado el 16 de julio de 2018 por el presidente Moreno.

Los objetivos de este proyecto de ley son principalmente tres:

- Incautar los bienes obtenidos como consecuencia de actos ilícitos.
- Extinguir el dominio por medio de venta directa de los bienes incautados.
- Invertir el producto de la venta de los bienes incautados en proyectos previstos en el Plan Nacional

<sup>71</sup><http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/2d91fb6c-6eb7-4e68-aef1-88e107673096/Proyecto%20de%20Ley%20Org%E1nica%20de%20Recuperaci%F3n%20de%20Capitales%20Tr.%20333895.pdf>

de Prevención Nacional de Drogas; en planes de prevención y control de lavado de activos; y en la lucha contra la corrupción.

Para alcanzar estos resultados, el proyecto de ley propone aumentar los tiempos de prescripción para el ejercicio de la acción penal en casos de delitos de lavado de activos. Además, se propone establecer órdenes especiales destinadas a inmovilizar los bienes, fondos o activos que estén bajo el control directo o indirecto de personas investigadas por actos de corrupción, lavado de activos, terrorismo y crimen organizado. Finalmente, se quiere agilizar el proceso de incautación y venta de los bienes obtenidos como consecuencia de actos ilícitos.

En la espera de que la Comisión de Justicia y Estructura del Estado se pronuncie sobre esta propuesta y remita a la Asamblea Nacional el informe para primer debate, cabe resaltar el último párrafo de las consideraciones preliminares del proyecto, que señala que las medidas preventivas de incautación y venta de bienes de origen ilícito se proponen «a consecuencia de los recientes actos delictivos»; una justificación que confirma la necesidad de abrir un debate público y participativo que permita enfrentar la corrupción como fenómeno sistémico que requiere de reformas estructurales, más allá de cualquier contraposición política.



# CONCLUSIONES

Los escándalos a los que el Estado ha tratado de responder en los últimos veinte años demuestran que la corrupción es un fenómeno sistémico que se introduce en sectores clave de la economía y del poder, y que afecta a toda la sociedad.

El análisis de las políticas públicas de las últimas dos décadas que se ha realizado con esta investigación nos permite afirmar que, al menos desde mediados de los años noventa, la lucha contra la corrupción ha estado en el centro del debate público y ha representado una prioridad para todos los gobiernos que se han sucedido a lo largo de este período. No obstante, los intentos de reformas al marco normativo y la creación de un sinnúmero de autoridades de prevención y control no han dado los resultados esperados, debido a que en muchos casos estas medidas no han respondido a una planificación armónica ni han sido el fruto de políticas públicas adecuadas.

La consecuencia de esta falta de éxito ha sido que, a distancia de más de veinte años de la ratificación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, para los ecuatorianos la corrupción sigue siendo uno de los problemas que más afectan a la sociedad, como lo demuestran algunas recientes encuestas nacionales<sup>72</sup>.

Frente a esta situación, desde los primeros meses de su mandato, el presidente Moreno ha puesto la lucha contra la corrupción en la cima de sus prioridades, proponiendo una «cirugía mayor» contra la corrupción. A pesar de la presentación de algunas importantes medidas anticorrupción, como el proyecto de reforma al COIP para la recuperación de capitales y la extinción del dominio de bienes de origen ilícito, hasta ahora no se han generado políticas públicas adecuadas en este ámbito, ni se ha desarrollado una estrategia nacional de lucha contra la corrupción.

Como mencionan algunos funcionarios públicos y expertos en anticorrupción citados en este informe, para combatir el fenómeno es necesario que se dote al Estado de un marco normativo armónico y eficaz. En tal sentido, es indispensable mejorar el acceso a la información y transparentar más la gestión de fondos públicos y la contratación de los servidores públicos. El eficiente funcionamiento del Estado depende de un servicio civil profesional e independiente, seleccionado por concurso, y de un sistema de compras públicas transparente que reduzca las posibilidades de contratación en régimen especial.

Además, es importante poder contar con penas ciertas y proporcionadas con relación a las repercusiones sociales, económicas y éticas de los actos de corrupción.

Las reformas normativas deberían también responder a una estrategia nacional de lucha contra la corrupción, que permita definir una hoja de ruta anticorrupción donde cada actor de la sociedad haga su parte.

Adicionalmente, es importante combatir la impunidad, que representa una de las debilidades más preocupantes en la lucha contra la corrupción. Para esto se requieren organismos que sean independientes del poder político y que tengan los recursos suficientes para prevenir, controlar, detectar y sancionar los actos de corrupción en aquellos ámbitos donde se dan con más frecuencia: compras públicas, obras, contratación de funcionarios públicos, alianzas público-privadas, campañas electorales. Solamente con autoridades de prevención y control autónomas es posible recuperar la institucionalidad y la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas.

---

72 Encuesta de Fin de Año – Hechos y Personajes 2018, CEDATOS, Ecuador: <https://twitter.com/cedatos?lang=es>

---

Para recobrar la institucionalidad y fortalecer la democracia, es necesario también poder contar con partidos políticos sólidos y transparentes, que estén vinculados con la ciudadanía. En tal sentido, no se puede prescindir de una reforma al sistema de financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales, con el fin de reducir su permeabilidad a los financiamientos ilícitos y transparentar más los aportes privados, con controles más rígidos y sanciones ciertas para aquellos partidos que incumplan la ley.

Finalmente, es necesario incentivar la participación ciudadana, facilitar el acceso a la información, transformar los comportamientos ciudadanos y promover una cultura de legalidad y transparencia que permita fortalecer las acciones de prevención de la corrupción.

Sobre estos ámbitos de reforma, que son fundamentales para fortalecer la estructura del Estado en la lucha contra la corrupción, Grupo FARO está dialogando con expertos nacionales e internacionales a fin también de identificar los temas que serán analizados en el siguiente informe anticorrupción, previsto para julio de 2019.

# ANEXOS

## ANEXO 1. FUNCIÓN DE TRANSPARENCIA Y CONTROL SOCIAL (FTCS)

Las entidades que conforman la FTCS gozan de personería jurídica y autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa. Como se detalla a continuación, cada una de ellas tiene un rol diferente en la promoción de la transparencia y en la lucha contra la corrupción.

- La Contraloría General del Estado es el máximo órgano de control fiscal y se encarga de precautelar el uso de los recursos públicos en beneficio de la colectividad<sup>73</sup>. Su función principal es observar las operaciones financieras y administrativas de las entidades públicas o privadas que manejen recursos estatales, por medio de exámenes especiales, auditorías financieras y auditorías. Como indica el artículo 212 de la Constitución, a la Contraloría le corresponde también «determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal». En particular, la actividad de control puede llevar a identificar la comisión de delitos que, en muchos casos, son directamente relacionados con la corrupción, como por ejemplo los delitos de peculado, malversación de fondos y enriquecimiento ilícito. Además de las acciones de detección, a la Contraloría le corresponde identificar y evaluar los procedimientos internos de prevención de actos de corrupción en las entidades sujetas a su control<sup>74</sup>. Normalmente, la Contraloría actúa de oficio. En forma subsidiaria, la ciudadanía está llamada a apoyar activamente el trabajo institucional del órgano de control, mediante diversos mecanismos para informar o denunciar hechos que deban ser investigados.
- El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) es un espacio colectivo de trabajo para incentivar la participación ciudadana y el control social. Designa algunas de las autoridades de control más importantes del Estado y es el organismo constitucional encargado de fomentar la transparencia y la lucha contra la corrupción. Entre sus funciones está también la recepción e investigación de denuncias presentadas por la ciudadanía sobre casos de corrupción. Como lo indica una reciente investigación sobre el rol de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción<sup>75</sup>, a pesar del amplio marco jurídico en materia de transparencia, dentro del CPCCS «existen obstáculos que impiden la plena realización de sus labores contra la corrupción». En particular, la investigación señala que «en el caso de las veedurías —instrumento del CPCCS mediante el cual los ciudadanos fiscalizan los recursos— los funcionarios coinciden en que estas no han funcionado adecuadamente y la falta de información a los ciudadanos es una constante». Como se menciona en la primera parte del informe, el 24 de marzo de eligieron los consejeros del nuevo CPCCS.
- La Defensoría del Pueblo es la institución nacional de derechos humanos encargada de promover y proteger los derechos de personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos. Entre otras funciones, la Defensoría del Pueblo vela por el respeto del derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública, y monitorea el cumplimiento de la transparencia activa de las instituciones públicas.
- La Superintendencia de Control del Poder del Mercado es la entidad pública encargada de promover una competencia justa en el mercado, por medio de la prevención y la sanción de los abusos de mercado y de toda práctica restrictiva desleal.
- La Superintendencia de Comunicación (SUPERCOM) protege el derecho a la libertad de expresión y es el ente de control prepuesto a garantizar el acceso y ejercicio de los derechos de las personas

73 <http://www.contraloria.gob.ec>

74 <http://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=0&tipo=nor>

75 Jesús Silva Vega y Andrea Villareal Ojeda, La sociedad civil contra la corrupción. Instituciones y mecanismos de participación ciudadana en Ecuador y México, Quito, 2019.

a recibir información veraz, objetiva, oportuna, plural, contextualizada, sin censura previa.

La Ley reformativa a la Ley Orgánica de Comunicación, promulgada el pasado 20 de febrero de 2019, prevé la eliminación de la SUPERCOM<sup>76</sup>. Pocos días después, el Pleno del CPCCS-T resolvió ratificar al superintendente de Comunicación (e) Edison Toro, para que esté al frente del proceso de liquidación de esta Superintendencia<sup>77</sup>.

- La Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS) es una entidad técnica de supervisión y control de las organizaciones de la economía popular y solidaria, con personalidad jurídica de derecho público y autonomía administrativa y financiera, que busca el desarrollo, la estabilidad, la solidez y el correcto funcionamiento de dicho sector económico. Entre sus objetivos está la promoción de los principios de cooperación, democracia, reciprocidad y solidaridad en las actividades económicas que realizan las organizaciones de la economía popular y solidaria. La SEPS se encarga también de detectar el lavado de activos.
- La Superintendencia de Bancos es la institución encargada de supervisar y controlar las actividades que ejercen las entidades financieras y de seguridad social, públicas y privadas, con el propósito de proteger los intereses de la ciudadanía y fortalecer los sistemas controlados.
- La Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros es la entidad responsable de la vigilancia y el control de la actividad societaria, de mercado de valores y seguros en el Ecuador por medio de mecanismos modernos y ágiles de gestión.
- La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT) vigila y controla los procesos de ordenamiento territorial en todos los niveles de gobierno, y de uso y gestión de suelo, hábitat, asentamientos humanos y desarrollo urbano en los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos.

## ANEXO 2. LAS CONVENCIONES INTERNACIONALES DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

### a. Convención Interamericana contra la Corrupción

La Convención Interamericana contra la Corrupción fue adoptada el 29 de marzo de 1996 y entró en vigor el 6 de marzo de 1997. La ratificación por parte del Ecuador llegó dos meses más tarde, el 26 de mayo del mismo año<sup>78</sup>.

El principio fundamental sobre el que se basa la Convención es que el combate a la corrupción fortalece las instituciones democráticas y evita distorsiones de la economía y el deterioro de la moral social.

Los dos propósitos del tratado son: 1) promover y fortalecer el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y 2) promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados parte a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción.

La Convención se enfoca en los actos de corrupción que involucran a los funcionarios públicos, y deja afuera la corrupción privada.

Los Estados parte, según prevé el artículo 3, deberán considerar la aplicabilidad de «normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deberán estar orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y

76 Suplemento del Registro Oficial No. 432 de 20 de febrero de 2019.

77 <https://www.cpccs.gob.ec/2019/03/cpccs-t-ratifica-a-edison-toro-como-autoridad-para-la-liquidacion-y-cierre-de-la-supercom/>

78 <http://www.tce.gob.ec/jml/bajar/CONVENCION%20INTERAMERICANA%20CONTRA%20LA%20CORRUPCION.pdf>

el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones».

Además, se deberá prever sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia.

En cuanto a la protección del denunciante, el tratado establece que se deberán implementar mecanismos eficaces para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos que denuncien de buena fe actos de corrupción. Entre las medidas de protección previstas se incluye también la protección de la identidad del denunciante.

En torno a los actos de corrupción tipificados, la Convención hace referencia a todo acto de requerimiento o aceptación de cualquier objeto de valor pecuniario o dádiva a cambio de la realización u omisión de un acto en ejercicio de sus funciones.

Los Estados parte que no lo hayan hecho deberán además tipificar los delitos de soborno internacional y enriquecimiento ilícito, así como «el aprovechamiento indebido en beneficio propio o de un tercero, por parte de un funcionario público o una persona que ejerce funciones públicas, de cualquier tipo de información reservada o privilegiada de la cual ha tenido conocimiento en razón o con ocasión de la función desempeñada».

Finalmente, la Convención incentiva la cooperación internacional estableciendo que los Estados parte prestarán la más amplia cooperación técnica sobre las formas y métodos más efectivos para prevenir, detectar, investigar y sancionar los actos de corrupción.

Entre las herramientas de cooperación, dos medidas fundamentales previstas son la extradición y la eliminación del secreto bancario. El artículo 13 establece que los Estados parte deberán incluir los delitos previstos en la Convención entre los casos de extradición en los tratados que concierten entre sí.

En lo concerniente al secreto bancario, la Convención establece que el Estado parte requerido no podrá negarse a proporcionar la asistencia solicitada por el Estado parte requirente amparándose en el secreto bancario.

Para la vigilancia en la aplicación de las normas de la Convención, se acordó crear el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), el sistema anticorrupción de la Organización de los Estados Americanos que reúne a 33 de los 34 Estados miembros.

El MESICIC está conformado por la Conferencia de Estados parte, que es el órgano político que da las directrices sobre el funcionamiento del mecanismo, y por el Comité de Expertos que es responsable del análisis técnico de la implementación de la Convención por los Estados parte. El Comité se reúne dos veces al año para la aprobación de los informes anticorrupción de los Estados analizados, y para intercambiar buenas prácticas y tratar temas de interés colectivo con miras al fortalecimiento de la cooperación contra la corrupción.

En abril de 2016, en el marco de la Quinta Ronda de seguimiento, el MESICIC realizó una visita *in situ* en Ecuador, cuyo propósito fue analizar la implementación de las recomendaciones que fueron formuladas en el informe de la Segunda Ronda y verificar el estado de avance de las políticas públicas de lucha contra la corrupción.

En el informe<sup>79</sup>, publicado el 15 de septiembre de 2016, el MESICIC recalca los avances en la contratación de servidores públicos y en las contrataciones de bienes y servicios, con la aprobación de la Ley Orgánica de Servicios Públicos (LOSEP), de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCOP) y del Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP). Al mismo tiempo, formula varias recomendaciones a fin de fortalecer la lucha contra la corrupción. Entre ellas, cabe resaltar la necesidad de ampliar el porcentaje de servidores contratados por concurso en la Función Ejecutiva; la adopción de una ley de protección del funcionario público o ciudadano que denuncie actos de corrupción; y la adecuación de la legislación penal a los casos de corrupción previstos en la Convención.

## b. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

En 2003, Ecuador firmó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que fue ratificada el 5 de agosto de 2005.

En el preámbulo de la Convención, los Estados parte manifiestan su preocupación «por la gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y al comprometer el desarrollo sostenible», así como también por «los vínculos entre la corrupción y otras formas de delincuencia, en particular la delincuencia organizada y la delincuencia económica, incluido el blanqueo de dinero»<sup>80</sup>.

Como indicado en el artículo 1, la finalidad de la Convención es: 1) promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; 2) promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en prevención y lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; y 3) promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

De conformidad con su ordenamiento jurídico, cada Estado parte se compromete tanto a elaborar y aplicar políticas eficaces contra la corrupción que «promuevan la participación de la sociedad», como a garantizar la existencia de órganos encargados de prevenir la corrupción.

En tema de prevención, la Convención establece que cada Estado parte deberá adoptar sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia y la competencia. Además, se señala que los Estados deberán prever mecanismos eficaces de acceso a la información.

La Convención enumera los delitos de corrupción que cada Estado parte debería tipificar en su ordenamiento jurídico. Entre ellos, se señalan: el soborno, la malversación, el peculado o la apropiación indebida de bienes o fondos, el tráfico de influencia, el abuso de funciones, el enriquecimiento ilícito, el blanqueo del producto del delito, el encubrimiento, la obstrucción de la justicia. A diferencia de lo previsto en los ordenamientos jurídicos de algunos de los países miembros, la Convención no hace referencia al delito específico de corrupción propia e impropia.

En cuanto a la responsabilidad de las personas jurídicas, la Convención establece que cada Estado parte adoptará las medidas que sean necesarias a fin de establecer la responsabilidad de las personas jurídicas por su participación en delitos de corrupción. Según lo indicado en el numeral 2 del artículo 26, «la responsabilidad de las personas jurídicas podrá ser de índole penal, civil o administrativa». El numeral 3 añade: «Dicha responsabilidad existirá sin perjuicio de la responsabilidad penal que incumba a las personas naturales que hayan cometido los delitos».

79 [http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic5\\_inf\\_ecu\\_sp.pdf](http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic5_inf_ecu_sp.pdf)

80 [https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_unodc\\_convention-s.pdf](https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf)

Dos herramientas previstas en la Convención que han sido incluidas en proyectos de ley remitidos el año pasado a la Asamblea Nacional son la protección de los denunciantes y la recuperación de activos. Por un lado, los Estados parte deberán considerar la posibilidad de adoptar medidas de protección a las personas que denuncian casos de corrupción. Por el otro, la recuperación de activos es considerada un «principio fundamental» de la Convención.

En relación con la recuperación de activos está el decomiso del producto de los actos de corrupción. Según lo previsto en el artículo 31, los Estados deberán autorizar el embargo preventivo, la incautación y el decomiso del producto del delito de corrupción o de bienes cuyo valor corresponda al de dicho producto.

Finalmente, una parte considerable está dedicada a la cooperación internacional, a fin de incentivar la colaboración entre los Estados parte en materia de investigación y procedimientos por casos de corrupción. Entre otras medidas de colaboración, se toma en cuenta la extradición para delitos tipificados en la Convención, si «la persona que es objeto de la solicitud de extradición se encuentre en el territorio del Estado Parte requerido».

Por iniciativa de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), en noviembre de 2009 más de mil delegados de 125 países se reunieron en Doha, Catar, para examinar la implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. El principal resultado obtenido fue la creación de un mecanismo de examen que vigila la aplicación de la Convención. Todos los Estados serán monitoreados cada cinco años por dos Estados parte, con el fin de evaluar el cumplimiento de sus obligaciones<sup>81</sup>.

En el marco de este mecanismo de monitoreo, en abril de 2015 la Secretaría Técnica de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción (UNCAC, por sus siglas en inglés) realizó la primera evaluación en Ecuador sobre las medidas adoptadas para el control de la corrupción<sup>82</sup>. En el proceso participaron instituciones como el CPCCS, la Corte Nacional de Justicia (CNJ), el Consejo de la Judicatura (CJ), Fiscalía, Contraloría, Cancillería y los ministerios de Trabajo y Justicia.

Como se indica en el resumen del informe publicado por la UNCAC<sup>83</sup>, la misión internacional reconoció avances en el combate a la corrupción, como la adopción del Código Orgánico Integral Penal y la implementación del Plan Nacional Anticorrupción 2013-2017.

Las recomendaciones avanzadas para el Estado ecuatoriano se enfocaron principalmente en fortalecer el sistema sancionatorio y en prever mecanismos adecuados y eficaces de protección de los denunciantes y testigos.

Finalmente, siempre en el marco de la participación de Ecuador en el sistema de Naciones Unidas, el 22 de septiembre de 2018 el Gobierno ecuatoriano y la UNODC firmaron un Acuerdo para la cooperación en la prevención y el combate de la corrupción<sup>84</sup>. El Acuerdo se enfoca en la elaboración de tres grandes medidas de fortalecimiento de la lucha global por la transparencia y contra la corrupción: 1) mecanismos de cooperación para el intercambio de buenas prácticas; 2) diseño de indicadores sobre corrupción que puedan ser aplicados en todos los países; 3) herramientas de prevención y educación para combatir la corrupción.

81 <https://www.unodc.org/lpo-brazil/es/corruptcao/convencao.html>

82 [http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news\\_user\\_view&id=2818780368](http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=2818780368)

83 <https://uncaccoalition.org/files/Cycle1-Executive-Summary-Ecuador.pdf>

84 <https://www.cancilleria.gob.ec/ecuador-firmo-acuerdo-con-la-secretaria-de-la-convencion-de-naciones-unidas-contra-la-corrupcion/>

## c. Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE

La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) es un referente internacional en la lucha contra la corrupción. La Convención Anti-cohecho y los Programas regionales anticorrupción representan dos herramientas muy sólidas que permiten a la OCDE tener un alcance global en la lucha contra con la corrupción.

En particular, la Convención Anti-cohecho<sup>85</sup> es un acuerdo vinculante que entró en vigencia en el 1997, y constituye el primer y único instrumento internacional anticorrupción que se enfoca en las responsabilidades de la persona o empresa que ofrece, promete u otorga una dádiva. Este preciso enfoque ha permitido a la OCDE convertirse en una de las autoridades más destacadas contra el cohecho en transacciones comerciales internacionales.

La Convención compromete a los Estados parte a considerar como delito penal la acción de una persona o empresa que ofrezca, prometa o conceda, para beneficio propio o de un tercero, cualquier ventaja indebida pecuniaria o de otra índole a servidores públicos extranjeros que participan en transacciones comerciales internacionales.

La Convención prevé además un mecanismo de revisiones periódicas que se lleva a cabo mediante un Grupo de Trabajo sobre Cohecho (GTC), responsable de monitorear la implementación y el cumplimiento de dicha Convención.

El pasado 23 de enero de 2019, en el marco del Foro Económico Mundial de Davos, el presidente del Ecuador, Lenín Moreno, se reunió con el secretario general de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), Ángel Gurría. Según indicó el Gobierno, la finalidad del encuentro ha sido revisar el avance «en lo referente al proceso de adhesión a la organización, así como el de las consultas internas que lleva adelante el Ministerio de Finanzas para la adopción de la Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales y la Declaración sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales»<sup>86</sup>.

Pocos meses antes, en octubre de 2018, Ecuador firmó la Convención sobre asistencia administrativa mutua en materia fiscal<sup>87</sup> de la OCDE. La Convención proporciona a los Estados parte diferentes formas de asistencia administrativa en el ámbito fiscal: intercambio de información, auditorías fiscales en el extranjero, auditorías fiscales simultáneas y asistencia en la recaudación tributaria. Ofrece también múltiples garantías dirigidas a proteger los derechos de los contribuyentes.

La Convención constituye un instrumento indispensable para lograr la rápida implementación del estándar para el intercambio automático de información sobre cuentas financieras. El estándar permite que más de 100 jurisdicciones compartan información sobre cuentas financieras en el extranjero de manera automática. Al mismo tiempo, se trata de un instrumento muy poderoso en la lucha contra los flujos financieros ilícitos<sup>88</sup>.

85 [https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/convcombatbribery\\_spanish.pdf](https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/convcombatbribery_spanish.pdf)

86 <https://www.elcomercio.com/actualidad/ocde-adhesion-ecuador-lenin-moreno.html>

87 <http://www.oecd.org/ctp/ecuador-se-suma-a-los-esfuerzos-internacionales-contr-la-evasion-y-el-fraude-fiscal.htm>

88 <https://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/48094024.pdf>