



**INFORME DE SOCIEDAD CIVIL SOBRE LA
IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVENCIÓN
INTERAMERICANA
CONTRA LA CORRUPCIÓN - CICC**

**SEGUNDA RONDA DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO
DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN LA
PRIMERA RONDA**

QUITO, JULIO 2006

SECCIÓN I

CAPÍTULO PRIMERO

SISTEMAS PARA LA CONTRATACIÓN DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y PARA LA ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS POR PARTE DEL ESTADO (ARTÍCULO III, PÁRRAFO 5 DE LA CONVENCIÓN)

1. Sistemas para la contratación de funcionarios públicos

a) ¿Existen en su país normas y/u otras medidas que establezcan sistemas para la contratación de funcionarios públicos? En caso afirmativo, describa brevemente los principales sistemas, señalando sus características y principios y relacione y adjunte copia de las disposiciones y documentos en los que estén previstos. Describa también cómo los anteriores sistemas aseguran en su país la publicidad, equidad y eficiencia.

En relación con lo anterior, refiérase, entre otros, a los siguientes aspectos:

- i. Autoridades rectoras o administradoras del sistema y mecanismos de control.*
- ii. Acceso al servicio público a través del sistema basado en el mérito.*
- iii. Divulgación para la selección de servidores públicos, indicando los requisitos para dicha selección.*
- iv. Recursos de impugnación previstos para los sistemas de selección.*
- v. Excepciones relevantes en relación con los anteriores aspectos.*

b) En relación con la pregunta a), mencione los resultados objetivos que se han obtenido, incluyendo los datos estadísticos disponibles.

c) En caso de que no existan las normas y/o medidas aludidas anteriormente, indique brevemente cómo ha considerado su país dar aplicabilidad, dentro de su sistema institucional, a medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer sistemas para la contratación de funcionarios públicos, de acuerdo con lo previsto en el párrafo 5 del artículo III de la Convención.

RESPUESTA

En el Ecuador en la actualidad existe la LEY ORGANICA DE SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA Y DE UNIFICACION Y HOMOLOGACION DE LAS REMUNERACIONES DEL SECTOR PUBLICO, la que tiene por objetivo propender al desarrollo profesional y personal de los servidores públicos, en búsqueda de lograr el permanente mejoramiento de la eficiencia, eficacia y productividad del Estado y sus instituciones, mediante el establecimiento, funcionamiento y desarrollo de un sistema técnico de administración de recursos humanos.

En la prenombrada Ley Orgánica en su Capítulo IV, hace un tratamiento exclusivo al tema de la selección de Personal en la que se menciona claramente que corresponde a las unidades de administración de recursos humanos de cada institución del Estado, conforme a las políticas de la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público, la selección de candidatos para ocupar puestos públicos.¹

Dentro de las Políticas emitidas por Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público (SENRES) podemos encontrar

¹ Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa Art. 70

la Norma Técnica del Subsistema de Selección de Personal, esta norma técnica tiene por objeto establecer los instrumentos y mecanismos de carácter técnico y operativo que permitan a las unidades de Administración de Recursos Humanos de las instituciones, entidades, organismos y empresas del Estado establecer la correspondencia de los requerimientos señalados en el perfil de competencias de los puestos de las entidades con las competencias de los aspirantes.

El Sistema sobre el que se tiene que basar cada una de las instituciones o entidades del Estado, en lo que se refiere a la contratación de personal, será basado en las siguientes Directrices emitidas por la SENRES, estipuladas en la Norma técnica del Subsistema de Selección de Personal:

“Art. 4.- De los sustentos de la selección de personal.- La selección de personal se efectuará sobre la base de los siguientes sustentos:

- 1) La aplicación de métodos y procedimientos para seleccionar el recurso humano competente. debe constituirse en instrumento de gestión destinado a definir las condiciones de los aspirantes para la ejecución de las actividades, así como al cumplimiento de los perfiles de competencias definidos en las descripciones de los puestos.*
- 2) Los perfiles de competencias deben incorporar las cualidades determinantes para la idoneidad de la persona y el eficiente desempeño de sus actividades. Debe existir coherencia entre lo que exigen las actividades y los elementos que configuran el perfil del postulante.*
- 3) La formulación de los perfiles debe ser el producto de estudios técnicos realizados por personas idóneas, capaces de aplicar instrumentos que garanticen confiabilidad y validez. Los perfiles, más allá de los conocimientos o la experiencia, deben incorporar características relevantes para el éxito del trabajo, como destrezas y habilidades, y otras competencias de actitud, de motivación y de rasgos de personalidad.*
- 4) Los concursos de méritos y oposición abiertos o cerrados, facilitarán el derecho de acceder al empleo público a los ecuatorianos, sin discriminación alguna, en igualdad de oportunidades y solo en función de sus méritos profesionales.*
- 5) Se garantizará la imparcialidad de cada uno de los miembros de los tribunales de méritos y de oposición, a fin de que haga posible la elección del mejor candidato, de acuerdo a los principios de mérito y capacidad.*
- 6) La efectividad de los principios para la selección del personal público exige que se garantice la profesionalidad e imparcialidad de los organismos responsables de los procedimientos.”*
- 7) El proceso de concursos de méritos y oposición se difundirá a través de los medios de comunicación, escrita, radial, televisiva y satelital, para facilitar a toda la ciudadanía el conocimiento de las convocatorias.*

La Autoridad de Administración y Control del Sistema de contratación de Personal es quién tiene a cargo emitir las diversas políticas de contratación de personal así como:

a) *Ejercer la rectoría de la administración del desarrollo institucional y de recursos humanos del sector público;*

b) *Proponer las políticas de Estado y de Gobierno relacionadas con la administración de desarrollo institucional de recursos humanos del sector público;*

c) *Emitir normas e instrumentos de desarrollo administrativo sobre diseño, reforma e implementación de estructuras organizacionales por procesos y recursos humanos, mediante resoluciones que serán publicadas en el Registro Oficial a aplicarse en las instituciones, organismos y dependencias del sector público;*

d) *Evaluar y controlar la aplicación de las políticas, normas e instrumentos de desarrollo administrativo, antes referidos;*

e) *Remitir estudios técnicos relacionados a la gestión de remuneraciones del sector público;*

f) *Administrar el sistema nacional de información de desarrollo institucional, recursos humanos y remuneraciones de los servidores y trabajadores del sector público;*

g) *Determinar, evaluar y controlar la aplicación de las políticas y normas remunerativas del sector público, así como establecer mediante resoluciones de carácter obligatorio para todas las instituciones públicas reguladas por esta Ley, el cumplimiento de dichas políticas;*

h) *Preparar y expedir los reglamentos de aplicación general de gestión organizacional por procesos y de recursos humanos;*

i) *Establecer los programas de capacitación generales que deberán ejecutar las respectivas unidades competentes dentro de cada unidad u organismo del Estado y coordinar los programas específicos de cada una de tales entidades, los mismos que se formularán de acuerdo a la naturaleza de sus funciones;*

j) *Determinar los montos máximos obligatorios que se asignarán para cubrir los incrementos salariales y los demás beneficios económicos y sociales, que se pacten en los contratos colectivos y actas transaccionales; y,*

k) *Las demás que le asigne la ley.*

En las instituciones, entidades y organismos del sector público, el porcentaje de incremento de las remuneraciones y cualquier otro beneficio que cause un egreso de un ejercicio a otro, como máximo, será el que, previo informe favorable del Ministerio de Economía y Finanzas respecto de la disponibilidad económica, determine la SENRES.

Para el procedimiento de evaluación en lo que se refiere al mérito se nombra un tribunal el mismo que será el encargado de conocer lo siguiente:

a) *Elaborar el acta de conformación del Tribunal de Méritos y de Oposición, y el cronograma de actividades;*

b) *Elaborar las bases del concurso;*

c) *Elaborar la convocatoria;*

d) *Receptar y calificar los documentos presentados por los participantes, de*

conformidad con los parámetros establecidos en las bases del concurso. Para el caso de detectarse alteración o falsificación de documentos, se procederá conforme lo señala la disposición general segunda del Reglamento de la LOSCCA;

e) Administrar el proceso selectivo tanto en las fases de méritos como en la de oposición;

f) Elaborar las actas de méritos, oposición y final, que registren los puntajes alcanzados, y notificar a los participantes con cada una de ellas en las diferentes etapas del proceso;

g) Declarar ganador del concurso de méritos y oposición, sea por ingreso o por ascenso, al aspirante que haya obtenido el mayor puntaje, y comunicar a la autoridad nominadora para que ésta expida el nombramiento correspondiente, en el término máximo de tres días. En el caso de apelación al acta final, se estará a lo que resuelva el Tribunal de Apelaciones;

h) Ejecutar en el término de un día, las resoluciones del "Tribunal de Apelaciones, una vez que hayan sido notificadas a través del acta pertinente;

i) Para el caso de que el ganador del concurso no aceptare el nombramiento, o no se posesionare del puesto dentro de los términos señalados en los artículos 17 de la LOSCCA, 12 y 15 de su reglamento, declarará ganador del concurso de méritos y de oposición, dentro del término de dos días a partir de la insubsistencia referida, al aspirante con mayor puntaje obtenido sobre el estándar mínimo establecido en la presente norma; y,

j) Declarar desierto el concurso si fuere del caso, por las causas previstas en la presente norma técnica.

La propia SENRES establece el siguiente principio que regirá sobre el proceso de selección de funcionarios:

a) Publicidad.- Entendiéndose como tal la difusión efectiva de las convocatorias, a fin de que éstas sean oportunamente conocidas por los potenciales candidatos.

Cada convocatoria contendrá básicamente: Identificación de la persona jurídica que convoca, denominación del puesto, requerimientos del puesto, partida presupuestaria, remuneración mensual unificada, lugar de trabajo, jornada de trabajo, certificados de no encontrarse impedido para desempeñar puesto público, y determinación del plazo y lugar de entrega de los documentos

En lo que se refiere a la impugnación de una selección, la legislación Ecuatoriana a través de la norma técnica del Subsistema de Selección de Personal ha adoptado el conformar un Tribunal de Apelaciones el mismo que será el que se encargue del conocimiento de dichas impugnaciones, con las siguientes funciones:

a) Elaborar el acta de su propia conformación;

b) Receptar las apelaciones que presentaren los aspirantes, en el término de tres

días a partir de la notificación con las actas de méritos, oposición; y acta final;

c) Resolver las apelaciones presentadas. en el término de tres días contados a partir del vencimiento del término indicado en el literal anterior; y,

d) Elaborar el acta resolutive de apelaciones y notificar al Tribunal de Méritos y Oposición.

Lamentablemente en el Ecuador existe muy poca estadística disponible sobre la ejecución pública. En cuanto a la selección de personal, la SENRES cuenta con estadística básica sobre la conformación, en función del número de funcionarios públicos, por sectores:

No.	SECTOR	NUMERO DE SERVIDORES
01	SECTOR LEGISLATIVO	1.683
02	SECTOR JURISDICCIONAL	4.914
03	SECTOR ADMINISTRATIVO	547
04	SECTOR MEDIO AMBIENTE	650
05	SECTOR ASUNTOS INTERNOS	43.901
06	SECTOR DEFENSA NACIONAL	66.517
07	SECTOR ASUNTOS DEL EXTERIOR	687
08	SECTOR FINANZAS	919
09	SECTOR EDUCACIÓN	132.372
10	SECTOR BIENESTAR SOCIAL	1.072
11	SECTOR TRABAJO	682
12	SECTOR SALUD	33.671
13	SECTOR AGROPECUARIO	3.821
14	SECTOR RECURSOS NATURALES	520
15	SECTOR INDUSTRIAS Y COMERCIO	449
16	SECTOR TURISMO	161
17	SECTOR COMUNICACIONES	5.806
18	SECTOR DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA	817
19	SECTOR OTROS ORGANISMOS DEL ESTADO	697
	TOTAL	299.886

Los resultados y experiencias que se manejan dentro del tema de la contratación de servidores públicos en nuestro país en lo que se refiere al sistema vigente es casi inexistente, por cuanto el órgano administrativo y de control recién posee personería jurídica a partir del 6 de Octubre del 2003, y es el 23 de Febrero del 2006 cuando recién se instaura un sistema de selección de personal.

Por lo tanto las únicas experiencias que se pueden recoger son las que se han venido manejando en torno a la LEY ORGANICA DE SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA Y DE UNIFICACION Y HOMOLOGACION DE LAS

REMUNERACIONES DEL SECTOR PUBLICO, la misma que dejaba abierta a que cada una de las instituciones realice su propio procedimiento.

Esta opción permitió a que cada institución instaure un procedimiento distinto de tal manera que el procedimiento ni siquiera podría ser evaluado de una forma estándar, ya que al existir una diversidad de reglamentos de las instituciones del Estado podríamos indicar que la misma carecía de un control real, peor aun existiendo funcionarios que no se rigen a la ley mencionada, ya que la misma ley los señala de esta manera, como es el caso de los Funcionarios Judiciales los mismos que al ser servidores públicos sin embargo tienen un tratamiento especial, lo que contradice a la equidad garantizada dentro de la Constitución de la República

2. Sistemas para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado

a) Existen en su país normas y/u otras medidas que establezcan sistemas para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado? En caso afirmativo, describa brevemente los principales sistemas, señalando sus características y principios y relacione y adjunte copia de las disposiciones y documentos en los que estén previstos. Describa también cómo los anteriores sistemas aseguran en su país la publicidad, equidad y eficiencia.

En relación con lo anterior, refiérase, entre otros, a los siguientes aspectos:

- i. Sistemas de contratación con licitación pública y sin licitación pública.*
- ii. Autoridades rectoras o administradoras de los sistemas y mecanismos de control.*
- iii. Registro de contratistas.*
- iv. Medios electrónicos y sistemas de información para la contratación pública.*
- v. Contratos para obras públicas.*
- vi. Identificación de los criterios para la selección de contratistas (por ejemplo: precio; calidad; y calificación técnica).*
- vii. Recursos de impugnación.*

b) En relación con la pregunta a), mencione los resultados objetivos que se han obtenido, incluyendo los datos estadísticos disponibles (por ejemplo: porcentaje de contratos adjudicados por licitación pública; y sanciones impuestas a contratistas).

c) En caso de que no existan las normas y/o medidas aludidas anteriormente, indique brevemente cómo ha considerado su país dar aplicabilidad, dentro de su sistema institucional, a medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer sistemas para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado, de acuerdo con lo previsto en el párrafo 5 del artículo III de la Convención.

RESPUESTA

El marco regulatorio de las contrataciones públicas del Ecuador se encuentra delimitado, principalmente, en seis cuerpos normativos:

- Ley de Contratación Pública (LCP);
- Ley de Consultoría;
- Ley de Comercio Electrónico;
- Ley para la Transformación Económica del Ecuador;
- Ley para la Modernización del Estado;
- Ley Habilitante de la Contraloría General; y,
- Ley Habilitante de la Procuraduría General.

En el país, existen además una variedad de regímenes especiales, donde cada entidad gubernamentales autónoma expide normas individuales para sus adquisiciones. De hecho, muchas de estas entidades se instituyeron como cuerpos autónomos precisamente para evitar la aplicación de la LCP, considerada excesivamente complicada, en un intento de mejorar la eficiencia de los servicios gubernamentales en áreas clave de la economía:

- Petróleos, a través de los procesos específicos de PETROECUADOR;
- Contrataciones Militares;
- Situaciones de emergencia (como en el caso de CORPECUADOR y COPEFEN, creadas para enfrentar los estragos del fenómeno de El Niño); y,
- La realización de obras públicas de gran envergadura a nivel local, a través de fundaciones y corporaciones ad hoc.

Adicionalmente, los contratos que no superan el 0,002% del Presupuesto Estatal Inicial, que equivale aproximadamente a US\$180.000, escapan a la aplicación del procedimiento determinado en la LCP para licitación pública, y dependen de las regulaciones expedidas por la institución contratante para el concurso público de ofertas, la misma que debe recoger principios muy generales estipulados en la propia Ley. Esta práctica, aunada a los múltiples regímenes de excepción que mencionamos, promueven la fragmentación del sistema, impiden el control efectivo, y dificultan cualquier función de coordinación y programación de las adquisiciones públicas.

No obstante, los principios más importantes de las adquisiciones ya están incluidos en el marco regulatorio actual. “Podría decirse que, a pesar de sus deficiencias, las leyes y regulaciones vigentes pueden, en teoría, constituir la base de procesos de adquisición más transparentes y eficientes. En realidad, la baja capacidad técnica, el conocimiento limitado de las normas, la interferencia política y la laxa aplicación de la ley pueden ser factores aún más graves entre las múltiples causas de los problemas que afectan la contratación pública en el Ecuador.”² Cabe mencionar que se encuentra en plena actividad una Comisión Interinstitucional, conformada por las principales instituciones con relevancia en el tema, la misma que trabaja en el Plan de Reformas a la Ley de Contratación Pública y su Reglamento. Esta estructura ha consolidado un grupo de trabajo que promulga la reestructuración sistémica de la Contratación, tanto desde la perspectiva normativa, como en elementos procedimentales y de gestión.

Un importante número de estudios analíticos recientes³, concuerdan en que el sistema de administración de finanzas públicas, especialmente el componente de las adquisiciones, está desactualizado, la calidad de la responsabilidad fiduciaria pública es baja y la gobernabilidad es débil. Desde la perspectiva de la sociedad civil, existe una percepción muy elevada sobre la propensión a la corrupción en las adquisiciones públicas, la misma que se empata con la información empírica existente. A pesar de existir la previsión constitucional y normativa que faculta a la sociedad civil a participar en los procesos de

² Evaluación del Sistema de Adquisiciones Públicas (ESAP), Banco Mundial y Banco Interamericano para el Desarrollo, Documento preliminar.

³ Estudio General del Ambiente para la Inversión Privada; Encuesta sobre el Ambiente para la Inversión Privada (EAIP) y la Revisión del Gasto Público realizados en 2004; Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional; Compilación de Índices de Percepción de Corrupción del Banco Mundial de 2003; Mapa de Riesgos de Corrupción en la Contratación Pública en América Latina de Transparencia Internacional.

contratación pública y ejercer su función de control, no existen mecanismos que articulen estos principios legales.

Como mencionamos, la LCP vigente cubre los principios y aspectos básicos de la adquisición. Sin embargo, la falta de claridad de algunas de sus provisiones fundamentales y las definiciones vagas de la situación de emergencia y de otras justificaciones para evitar la competencia alientan las decisiones subjetivas. Los requisitos onerosos y excesivamente formales generan atrasos y costos innecesarios. Además, la falta de especificidad de diversas provisiones de la ley se ve agravada por la baja capacidad de la mayoría de las entidades adquirientes, lo que produce ineficiencias graves. La función de planificación, que permite asegurar eficiencia en el sistema como un todo, está ausente; sería recomendable la creación de un órgano rector de la Contratación Pública, el mismo que promueva la formulación de información y estadísticas, desarrolle procedimientos estandarizados, promueva la capacitación y profesionalización de los funcionarios públicos, desarrolle un registro de proveedores, mantenga una lista de precios unitarios y planifique la Contratación Pública con una visión de desarrollo social.

Las normas para las Contratación, tanto en licitación como en concurso público de ofertas, no propician la eficiencia ni la rendición de cuentas, por lo que la transición hacia las adquisiciones con medios electrónicos y la introducción de nuevas metodologías de contratación podrían favorecer la transparencia en el sistema. La Ley de Contratación del Estado y la Ley de Consultoría, en particular, incluyen una cantidad excesiva de detalles procedimentales que enfatizan demasiado el cumplimiento de formalidades, que suelen repetirse, lo cual aumenta el tiempo y el costo de los procesos pero difícilmente mejora su calidad y, potencialmente, crea barreras de entrada a potenciales competidores.

Una de las actividades prioritarias es el fortalecimiento del sistema electrónico de compras y contrataciones del Estado, CONTRATANET, institucionalizándolo a través de las reformas a la Ley de Contratación Pública. El grave problema de CONTRATANET en la actualidad es que la inclusión de los procesos es voluntaria de cada institución contratante, por lo que el sistema tiene vacíos y no puede ser utilizado como medio de control y fuente de información. Este portal electrónico requiere de medidas legales que articulen su vinculación efectiva con el Sistema de manera integral.

En lo referente a los criterios de selección, existen incoherencias graves que permiten la toma de decisiones discrecionales. Por ejemplo, la Ley de Consultoría subraya la importancia de la calidad en la selección de servicios intelectuales, sin embargo no incluye un método de selección que considere algún costo además de la calidad, lo que permitiría tomar una decisión mas apropiada para diversos tipos de tareas de consultoría.

CAPÍTULO SEGUNDO

SISTEMAS PARA PROTEGER A LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y CIUDADANOS PARTICULARES QUE DENUNCIEN DE BUENA FE ACTOS DE CORRUPCIÓN (ARTICULO III, PÁRRAFO 8 DE LA CONVENCIÓN)

a) *¿Existen en su país normas y/u otras medidas que establezcan sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción incluyendo la protección de su identidad? En caso afirmativo, describa brevemente dichos sistemas y relacione y adjunte copia de las disposiciones y documentos en los que estén previstos.*

En relación con lo anterior, refiérase, entre otros, a los siguientes aspectos:

- i. Mecanismos de denuncia (por ejemplo: denuncia anónima y denuncia con protección de identidad).*
- ii. Mecanismos para denunciar amenazas o represalias.*
- iii. Mecanismos para protección de testigos.*

b) *En relación con la pregunta a), mencione los resultados objetivos que se han obtenido, incluyendo los datos estadísticos disponibles.*

- a) *En caso de que no existan las normas y/o medidas aludidas anteriormente, indique brevemente cómo ha considerado su país dar aplicabilidad, dentro de su sistema institucional, a medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, de acuerdo con lo previsto en el párrafo 8 del artículo III de la Convención.*

RESPUESTA

En el Ecuador no existe aún una normativa diferenciada para proteger los funcionarios públicos al realizar denuncias de corrupción, mas sí se dispone de normas generales para proteger a los ciudadanos que realizaren denuncias generales, dentro de las cuales, pueden estar delitos relacionados con actos de corrupción, tampoco existen normas respecto de tipos penales específicos para sancionar actos de corrupción fuera de los delitos generales relacionados, como por ejemplo, peculado, concusión, enriquecimiento ilícito, etc. Entonces, con el fin de desarrollar el tema propuesto se lo hará respecto de la normativa jurídica aplicable en orden jerárquico, donde se citará la norma jurídica, se la analizará e identificará el mecanismo de denuncia y protección de denunciantes según corresponda.

A. Normativa jurídica aplicable.

La normativa adoptada por el Ecuador respecto de este tema se la puede analizar de acuerdo a su jerarquía. De esta manera, tenemos:

a) Normativa internacional.- En el rango de convenios ratificados internacionalmente por el Ecuador está la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción que dice lo siguiente:

“Art. 32.- Protección de testigos, peritos y víctimas:

- 1. Cada Estado Parte adoptará medidas apropiadas, de conformidad con su ordenamiento jurídico interno y dentro de sus posibilidades, para proteger de manera eficaz contra eventuales actos de represalia o intimidación a los testigos y*

peritos que presten testimonio sobre delitos tipificados con arreglo a la presente Convención, así como, cuando proceda, a sus familiares y demás personas cercanas;

3. Los Estados Parte considerarán la posibilidad de celebrar acuerdos o arreglos con otros Estados para la reubicación de las personas mencionadas en el párrafo 1 del presente artículo; y,

4. Las disposiciones del presente artículo se aplicarán también a las víctimas en la medida en que sean testigos.”.

Comentario: este instrumento internacional prevé la obligación internacional de los Estados firmantes de elaborar una legislación interna para aplicar las disposiciones de la Convención. No obstante, en el Ecuador esta labor compartida entre legislatura y gobierno ha sido casi nula, y apenas se han producido algunas tibias reformas a cuerpos legales ya existentes, tal como se podrá ver en los párrafos siguientes.

Mecanismo: el mecanismo es político y supone la asunción de obligaciones internacionales del Ecuador, que se realizan a través de la exigencia de elaborar informes periódicos sobre los avances en materia legislativa en el Ecuador.

b) Normativa nacional.- A partir de este marco normativo internacional es el que surge la normativa nacional, la cual hace referencia a la Constitución, las leyes y reglamentos especiales, las cuales desarrollan los temas comprendidos en los instrumentos internacionales respectivos.

Dentro del ordenamiento jurídico interno ecuatoriano contamos con algunas disposiciones y regulaciones que se detallan a continuación:

i) Normativa constitucional.- De conformidad con la Constitución Política de la República del Ecuador y los principios fundamentales rectores de nuestro ordenamiento jurídico interno prevé:

“Art. 219.- El Ministerio Público prevendrá en el conocimiento de las causas, dirigirá y promoverá la investigación preprocesal y procesal penal. De hallar fundamento, acusará a los presuntos infractores ante los jueces y tribunales competentes, e impulsará la acusación en la sustanciación del juicio penal.

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

Comentario: En esta norma constitucional de la Codificación de 1998, por un lado, se establece las funciones renovadas del Ministerio Público como un organismo de control, independiente y técnico-jurídico, como representante de la sociedad y del interés público de los ciudadanos; y, por otro, la función específica de administrar un sistema integral de protección de víctimas, testigos y otros participantes en el juicio penal. No obstante, algo que puede notarse en esta disposición es que no se considera una regulación específica para protección de funcionarios públicos cuando denuncian actos de corrupción. La mención de “otros participantes en el proceso penal” parece incluir únicamente a los funcionarios que relacionados con los procesos penales, entre ellos los agentes fiscales y

los peritos por ejemplo. Sin embargo, tal como se podrá observar no sólo en los procesos penales pueden verse afectados los funcionarios por razones de seguridad, como pudiera ocurrir, por ejemplo, con un perito en un juicio sobre mala práctica médica, o un juicio civil por demarcación de linderos donde pudiera haber intereses económicos muy grandes. En este último caso, se tiene por un lado el problema de la independencia de estos funcionarios (los peritos son profesionales que pertenecen a un gremio –y defienden a su gremio- y trabajan para el Ministerio Público); y, por el otro, el problema de seguridad personal de éstos.

Mecanismo: es político, pues esta disposición contiene la competencia constitucional que permitirá que la legislación infraconstitucional pueda desarrollar las competencias específicas.

ii) Normativa legal.- Sobre la base de esta disposición, el legislador ecuatoriano establece la normativa legal:

- **Ley Orgánica de la Comisión del Control Cívico de la Corrupción.-** En su artículo 8 dice:

“Obligaciones.- Todos los miembros y directivos de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, tendrán las siguientes obligaciones y prohibiciones:

...b) Guardar absoluta reserva sobre todas las investigaciones que realicen, así como de toda información que llegue a su conocimiento en forma directa o indirecta como producto de su trabajo en la Comisión, hasta que se concluyan las investigaciones y se emita el correspondiente informe. Esta obligación, así como la prevista en el literal anterior, se hace extensiva también a todos los funcionarios, empleados y trabajadores de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, que serán destituidos en caso de incumplimiento.”.

Comentario: Esta norma nace como imperativo de las reformas de 1998 que permitieron la creación de la Comisión para el Control Cívico de la Corrupción, y tiene como objetivo proteger la información sensible respecto de las investigaciones sobre un hecho denunciado.

Mecanismo: aquí se puede identificar un mecanismo de denuncia sobre actos de corrupción, el cual consiste en la reserva jurídica (pues dispone mecanismos de coerción. Para el caso, la destitución del funcionario que viole la reserva). No obstante, se entiende aplicable esta reserva hasta el momento que se emita, por parte de la Comisión, el respectivo informe sobre un hecho denunciado. Luego, esta información se entiende es pública. No obstante, en esta disposición no se encuentra un mecanismo de defensa de los denunciantes, tal como parecería, sino una protección a la información sensible que podría entorpecer los avances y efectividad de la investigación del hecho denunciado.

En nuestro país, la Comisión de Control Cívico de la Corrupción es creada por mandato constitucional y es una persona jurídica de derecho público, con autonomía e independencia económica, política y administrativa y actúa en representación de la ciudadanía. Es decir, constituye una instancia mixta, pues toma en cuenta en su integración a entidades estatales y de sociedad civil.

Tiene como objeto, según el artículo 2 de la ley orgánica que la crea:

“... prevenir, investigar, identificar e individualizar actos de corrupción y difundir valores y principios de transparencia en el manejo de los asuntos públicos”.

Comentario: A través de esta disposición, se fortalece aún más el sistema de protección hacia los ciudadanos y funcionarios que hagan denuncias a través de esta entidad, por lo cual se establecen dentro de sus competencias el de mantener una reserva absoluta de sus investigaciones estableciendo una sanción interna de destitución a quien la incumpla.

Mecanismo: se puede determinar en esta disposición un mecanismo de denuncia directa que considera a esta Comisión que es una instancia de amplia participación ciudadana para activar los procedimientos de lucha contra la corrupción.

- **Código de Procedimiento Penal.-** De la misma forma el Código de Procedimiento Penal ecuatoriano prevé en su articulado lo siguiente:

“Art. 118.- Protección de testigos.- Los testigos tendrán derecho a la protección del Ministerio Público para que se garantice su integridad personal, su comparecencia al juicio y la fidelidad de su testimonio.”.

Comentario: Esta norma en principio es muy necesaria, pero parece ser es incompleta y carece de determinación y especificidad, por que al referirse a *“protección del Ministerio”* no menciona los mecanismos o procedimientos concretos que el Ministerio Público llevaría a cabo en caso de tener la obligación de proteger a un testigo ni de qué fuerzas del Estado se valdría para ello ni mucho menos a qué exactamente se compromete con el testigo en su protección y asistencia. Esta norma da, por consiguiente, da discrecionalidad al Ministerio Público con el fin de reglamentar la protección de testigos. No obstante, este Ministerio no tiene facultad reglamentaria, por lo cual, era necesario que el Presidente de la República emita el Reglamento Respectivo para que pudiera ser operativa esta norma legal.

Mecanismo: se puede identificar un mecanismo jurídico de defensa de denunciante, pero no se establece directamente el mecanismo jurídico, pues no establece los procedimientos y consecuencias jurídicas determinadas.

- **Ley Orgánica del Ministerio Público.-** Así mismo con arreglo al Convenio de la ONU ratificada por nuestro país nace la Ley Orgánica del Ministerio Público que crea un programa protector de víctimas y testigos:

“Art. 34.- Créase bajo la dirección y coordinación de la Fiscalía General, el programa de protección a testigos, víctimas y demás participantes en el proceso, y funcionarios de la Fiscalía, mediante el cual se le otorgará protección y asistencia, a dichas personas, su cónyuge o conviviente en unión de hecho y parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, cuando se encuentren en riesgo sus vidas o integridad personales, por causa o con ocasión de la intervención en procesos penales.”.

Comentario: por medio de este programa, se asegura y mantiene la protección de particulares y demás funcionarios que participan en procesos penales de investigación,

como también a sus cónyuges a cónyuges y parientes de los denunciados y declarados para salvaguardar su integridad y fidelidad. Una vez más, este programa carece de precisión y deja a la reglamentación secundaria la enorme labor de configurar todas las normas específicas al respecto.

Mecanismo: se puede observar un mecanismo político que deja la regulación jurídica específica a merced de la voluntad política del Ejecutivo.

- **Programa de Protección a Testigos y Víctimas (Decreto Ejecutivo 3112, Registro Oficial 671 de 26 de Septiembre del 2002).**- Este Decreto reglamenta el mencionado programa establecido en la Ley. En él se puede remarcar la determinación de procedimientos de oficio y a petición de parte, la cual contempla la actuación de la Fuerza Pública:

“Art. 12.- El procedimiento de protección podrá ser solicitado de oficio por un Agente Fiscal, un Ministro Fiscal Distrital, la Policía Judicial, o la fuerza pública.

También lo podrá solicitar la parte interesada, inclusive a través de un familiar...”.

También se toma en cuenta en esta norma a la entidad competente dentro del Ministerio Público, el cual será el Departamento de Protección y Asistencia, quien tiene la importante labor de determinar los criterios de intervención para la protección de testigos de acuerdo a cada caso:

“Art. 13.- La solicitud se elaborará en el formato único de requerimiento de protección diseñado y divulgado por el Departamento de Protección y Asistencia, aprobado por el Ministerio Fiscal General, o por escrito, siempre y cuando se consigne los elementos de juicio necesarios para la identificación del caso, los factores de riesgo y peligro y su vinculación directa con la investigación del caso.”.

Finalmente, se describe los procedimientos administrativos que incluyen la facultad de evaluación en el Consejo Nacional de Protección y Asistencia, el procedimiento de evaluación; la facultad decisoria en el Ministerio Público; y, los tipos de protección:

“Art. 14.- Recibida la solicitud, el Departamento de Protección y Asistencia, dentro del término máximo de quince días, evaluará los aspectos indicados a continuación:

- a) El nexo entre la participación de la persona que se trata e proteger y los factores de amenaza y riesgo;*
- b) Que el candidato a proteger esté motivado únicamente por el interés de colaborar con la administración de justicia; y,*
- c) Las posibles medidas de seguridad que pueden ser implementadas por otras instituciones, o si corresponden a las específicas del programa.*

Art. 15.- Cumplido el procedimiento de evaluación, el Director pondrá en conocimiento del Consejo Nacional su decisión de incorporación al programa.

Dentro del término de cinco días posteriores a la decisión de incorporación, el Consejo deberá aceptar o revocar tal decisión del Director, sin perjuicio de que la protección haya comenzado, en cuyo caso cesará inmediatamente.

En caso de reincorporación al programa, la decisión la tomará el Ministro o la Ministra Fiscal General.

Art. 16.- Son dos tipos de protección:

- La regular, respecto de la cual se debe cumplir el procedimiento establecido en los artículos precedentes; y,*
- La inmediata, que en atención a la circunstancia inminente de riesgo será provisional y sin procedimiento alguno, debiendo convalidarse con posteridad a su otorgamiento.”.*

Comentario: en esta norma se regula finalmente el mecanismo jurídico de defensa de testigos que incluye una fase de recepción o solicitud, evaluación y resolución a cargo del Ministerio Público. Es interesante relevar la existencia de la denominada protección inmediata, lo cual supone una garantía de protección a favor de los interesados.

Mecanismo: el mecanismo de este Reglamento es plenamente jurídico, pues establece los requisitos, la legitimación procesal, los mecanismos de tratamiento de las solicitudes, y las consecuencias jurídicas concretas para la ejecución del Programa. No obstante, no incluye normas diferenciadas para funcionarios públicos, mujeres, niños, niñas y adolescentes, etc., que pudieran estar implicados en juicios penales. Por otro lado, tampoco puede encontrarse normas aplicables a otros procesos donde pudiera haber problemas de seguridad personal o intereses gremiales o profesionales. Finalmente, no se vincula a través de un espacio de articulación y coordinación en esta normativa a otros organismos que tiene que ver con la problemática como la Función Judicial, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Contraloría General del Estado y la Procuraduría General del Estado.

CAPÍTULO TERCERO

ACTOS DE CORRUPCIÓN (ARTICULO VI DE LA CONVENCION)

1. Tipificación de actos de corrupción previstos en el artículo VI.1 de la Convención

a) ¿Tipifica su país como delitos los actos de corrupción previstos en el artículo VI.1 de la Convención que se transcriben en este acápite del cuestionario? En caso afirmativo, describa brevemente las normas y/u otras medidas existentes al respecto, indicando a cuales de dichos actos de corrupción se refieren en particular y las sanciones que establecen y adjunte copia de las mismas.

- Actos de corrupción previstos en el artículo VI.1 de la Convención:

i. El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas.

ii. El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas,

favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas.

iii. La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero.

iv. El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo.

v. La participación como autor, coautor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo.

b) Mencione brevemente los resultados objetivos que se han obtenido con la aplicación de las anteriores disposiciones suministrando la información pertinente de la que disponga su país en la que se fundamenten tales resultados, tales como procesos judiciales en curso y sus resultados, referida en lo posible a los últimos cinco años.

c) En caso de que no se encuentren tipificados como delitos los actos de corrupción aludidos anteriormente, indique brevemente si su país esta desarrollando algunas acciones para hacerlo.

RESPUESTA

Sin lugar a dudas, la falencia más importante del Ecuador frente a sus obligaciones derivadas de la ratificación de la CICC, se refiere a la falta de incorporación de los tipos penales contenidos en el instrumento internacional en la legislación penal nacional. En efecto, no ha existido ninguna iniciativa legislativa por parte del Congreso Nacional que pretenda articular los tipos penales, que son ya una obligación para el Estado, reformando la legislación vigente.

En vista de esta ausencia de iniciativa legal, CLD/TI ha preparado un proyecto reformativo del Código Penal, que pretende armonizar sus términos con los tipos que se derivan tanto de la CICC como de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción. Esta actualización de los cuerpos normativos penales permitirá que se incremente la cooperación internacional en materia penal, se reduzca la impunidad y se eleve la capacidad de sanción efectiva, en cumplimiento del espíritu y la letra de dichas Convenciones.

A continuación presentamos las concordancias normativas que hemos identificado durante el desarrollo de los nuevos tipos penales, asociadas con cada una de las obligaciones contenidas en la CICC.

1.1 CONTENIDO DE LA CICC

1. La presente Convención es aplicable a los siguientes actos de corrupción:

a. El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;

1.2 CONCORDANCIAS NORMATIVAS:

Ley de Tránsito y Transporte Terrestre:

Art. 139.- Cuando los jueces, fiscales y agentes de tránsito que en ejercicio de sus funciones se encontraran incurso en cualesquiera de los delitos contemplados en los Capítulos VI y VII del Título III del Libro II del Código Penal que trata de los delitos contra la Administración Pública, serán reprimidos con el doble de la pena impuesta en las disposiciones legales pertinentes aplicables a cada caso.

Código del Trabajo:

Art. 530.- Caso de delito de concusión.- La percepción por parte de los miembros de los tribunales, de los secretarios o de los peritos, de cualquier emolumento no fijado de acuerdo con el artículo anterior, constituye delito de concusión.

El Ministro de Trabajo y Recursos Humanos, en conocimiento de estos hechos, está en la obligación de denunciarlos ante los jueces competentes.

Cualquiera de las partes podrá intervenir directamente acusando tal delito.

La Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa obliga a los servidores públicos a:

- *Preservación de los recursos públicos: “Velar por la economía del Estado y por la conservación de los documentos, útiles, equipos, muebles y bienes en general confiados a su guarda, administración o utilización”: Art. 58, literal f).*

Art. 10.- Prohibiciones especiales para desempeño de puestos públicos.- Las personas contra quienes se hubiera dictado sentencia condenatoria que se encuentre debidamente ejecutoriada, por el delito de peculado, abuso de recursos públicos, cohecho, concusión o enriquecimiento ilícito están perpetuamente incapacitados para el desempeño bajo cualquier modalidad de todo cargo, dignidad o función pública.

También lo están quienes han sido condenados por los delitos de contrabando, tráfico de estupefacientes y psicotrópicos; y en general, quienes hayan sido sentenciados por defraudaciones a las instituciones del Estado.

Igualmente, esta prohibición se extiende a aquellas que directa o indirectamente hubieren recibido créditos vinculados o por medio de terceros, en contravención a la Ley.

Art. 49.- Causales de destitución.- Son causales de destitución:

c) Haber sido sancionado por el delito de cohecho, peculado, concusión, prevaricato, soborno, enriquecimiento ilícito; y, en general, recibir cualquier clase de dádiva, beneficio, regalo o dinero ajeno a su remuneración;

2.1 CONTENIDO DE LA CICC

b. El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;

2.2 CONCORDANCIAS NORMATIVAS:

No existen concordancias normativas en la legislación ecuatoriana.

3.1 CONTENIDO DE LA CICC

c. La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;

3.2 CONCORDANCIAS NORMATIVAS

El Art. 123 de la Constitución establece que no podrán ser funcionarios ni miembros de organismos directivos de entidades que ejerzan la potestad estatal de control y regulación, quienes tengan intereses o representen a terceros que los tuvieren en las áreas que vayan a ser controladas o reguladas.

Dispone la obligación del funcionario público de abstenerse de actuar en aquellos casos en que sus intereses entren en conflicto con los del organismo o entidad en los que presta sus servicios.

El Art. 135, inciso 3, de la Carta Magna establece la prohibición a los diputados en cuanto se refiere al ofrecimiento, recepción o tramitación de recursos del presupuesto general del Estado, y la gestión de nombramientos de cargos públicos, ni cobrar dietas u otros ingresos de fondos públicos que no sean los de diputado ni integrar directorios de cuerpos colegiados de instituciones o empresas en las que tenga participación el Estado.

El Art. 205, de la misma Carta Magna, prohíbe a los magistrados y jueces ejercer la abogacía o desempeñar otro cargo público o privado, con excepción de la docencia universitaria. Tampoco podrán ejercer funciones en partidos políticos ni intervenir en contiendas electorales.

Por su parte, el **Código Penal** sanciona el conflicto de intereses a través de las siguientes disposiciones:

- Prohibición del ejercicio del comercio a los empleados de aduana y jueces penales el ejercicio de actividades comerciales en los distritos en los que desempeñan tales funciones. Establece la misma pena para el Presidente de la República, Ministros de Estado, Gobernadores, Comandantes Generales, Jefes de zona militar y Magistrados de los tribunales si ejercieren el comercio, excepto la venta del producto de las haciendas propias de los funcionarios y los ramos de la industria en los que se ocupe sus familiares o sus agentes: Art. 266.

- Prohibición para los magistrados o jueces de constituirse en deudores o fiadores o contraer alguna obligación con las partes en un litigio que esté en su conocimiento: Art. 267.
- Prevaricato, Art. 277: definido, en general, como las acciones que, por interés personal, por afecto o desafecto a una persona o corporación o en perjuicio de la causa pública o de un particular, conduzcan a:

En el caso de jueces y árbitros juris:

- Decisiones o fallos contra leyes expresas;
- Consejos que favorecen a una de las partes en litigios que están bajo su conocimiento;
- Maliciosa aplicación de leyes expresas en la sustanciación de las causas.

En el caso de los empleados públicos de cualquier clase:

- Cuando ejerciendo alguna autoridad judicial, gubernativa o administrativa, nieguen, rehúsen o retarden la administración de justicia o la protección o remedio que legalmente se les pida o que la causa pública exija, siempre que estén obligados a ello;
- Cuando requeridos o advertidos en forma legal por autoridad legítima o legítimo interesado, rehúsen o retarden prestar la colaboración o auxilio que dependan de sus facultades para la administración de justicia o cualquier necesidad del servicio público;
- Cuando abusaren dolosamente de sus funciones perjudicando a la causa pública o a alguna persona.

4.1 CONTENIDO DE LA CICC

d. El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; y

4.2 CONCORDANCIAS NORMATIVAS:

No existen concordancias normativas en la legislación ecuatoriana.

2. Aplicación de la Convención a otros actos de corrupción no contemplados en la misma, en virtud de lo previsto en su artículo VI.2

a) ¿Ha acordado su Estado con otro u otros Estados Parte aplicar la Convención en relación con cualquier otro acto de corrupción no contemplado en ella, en virtud de lo previsto en su artículo VI.2? En caso afirmativo, describa brevemente los respectivos acuerdos o convenios y adjunte copia de los documentos en los que están contenidos.

Es importante en este ámbito la normativa general ratificada por el Estado ecuatoriano en materia penal y cooperación penal internacional, extradición, cumplimiento de condenas, asistencia, y regímenes de protección especial de grupos vulnerables (niños, niñas y adolescentes, mujeres, migrantes), en temas de alto escándalo público e incidencia internacional (tráfico de menores, torturas, redes de trata y tráfico ilegal de migrantes, etc.).

Y la normativa particular ratificada por el Estado ecuatoriano respecto de la extradición:

i) Normativa regional:

ACUERDO DE EXTRADICION CON PAISES ANDINOS (Convenio No. 000. RO/ 74 de 29 de Noviembre de 1912);
CONVENIO INTERAMERICANO SOBRE EXTRADICION , 1936 (Convenio No. 000. RO/ 280 de 2 de Septiembre de 1936).
CONVENCION INTERAMERICANA SOBRE EXTRADICION , 1998 (Convenio No. 000. RO/ 262 de 20 de Febrero de 1998).

i) Normativa binacional:

CONVENIO DE EXTRADICION CON BRASIL (Convenio No. 000. RO/ 194 de 20 de Junio de 1938).
CONVENIO DE EXTRADICION CON SUIZA (Convenio No. 000. RO/ 194 de 20 de Junio de 1938).
TRATADO DE EXTRADICION CON AUSTRALIA (Convenio No. 000. RO/ 407 de 30 de Marzo de 1990).
TRATADO DE EXTRADICION CON BRASIL (Convenio No. 000. RO/ 175 de 28 de Mayo de 1938).
TRATADO DE EXTRADICION CON ESTADOS UNIDOS (Convenio No. 000. PO/ 311 de 17 de Noviembre de 1873).
TRATADO DE EXTRADICION CON ESTADOS UNIDOS (Convenio No. 000. RO/ 194 de 21 de Abril de 1941).
TRATADO DE EXTRADICION CON FRANCIA (Convenio No. 000. RO/ 20 de 24 de Diciembre de 1938).
TRATADO DE EXTRADICION ENTRE ECUADOR Y BOLIVIA (Convenio No. 000. RO/ 369 de 26 de Noviembre de 1913).
TRATADO DE EXTRADICION ENTRE ECUADOR Y CHILE (Decreto Ejecutivo 1, Registro Oficial 886 de 21 de Junio de 1899).
TRATADO DE EXTRADICION ENTRE ECUADOR Y ESPAÑA (Convenio No. 000. RO/ 243 de 26 de Enero de 1998).
TRATADO DE EXTRADICION ENTRE ECUADOR Y PERU (Convenio No. 1. RO/ 57 de 8 de Abril del 2003).

b) En caso de que haya respondido afirmativamente a la respuesta anterior, mencione brevemente los resultados objetivos que se han obtenido con la aplicación de los respectivos acuerdos o convenios, suministrando la información pertinente de la que disponga su país en la que se fundamenten tales resultados,

tales como procesos judiciales en curso y sus resultados, referida en lo posible a los últimos cinco años.

En aplicación de la Convención sobre asistencia mutua en Materia Penal⁴, el Ecuador durante el 2005 ha impulsado 44 solicitudes de asistencia penal internacional a otros Estados (activa); y, ha recibido 63 asistencias penales de otros Estados (pasivas)⁵, a través la Unidad de Asuntos Internacionales del Ministerio Público (la MINPEC, mediante Acuerdo Ministerial No.061-MFG, del 10 de diciembre del 2004). Además, ha participado en procedimientos de extradición, los cuales son de competencia directa del Ministerio de Relaciones Exteriores. Caso, por ejemplo, como el caso Peñaranda, Flores, Peñafiel, etc.

⁴ Unidad para la Asistencia Internacional del Ministerio Público, Instructivo para la Asistencia Penal Internacional, Ecuador, 2006.

⁵ Ministerio Público, Informe de Labores 2005, Ecuador, 2005, p. 54-61.

SECCIÓN II

SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN EL INFORME POR PAÍS DE LA PRIMERA RONDA

1. NORMAS DE CONDUCTA Y MECANISMOS PARA HACER EFECTIVO SU CUMPLIMIENTO (ARTÍCULO III, PÁRRAFOS 1 Y 2 DE LA CONVENCIÓN)

1.1 Normas de conducta para prevenir conflictos de intereses y mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento

Recomendación:

Fortalecer la implementación de leyes y sistemas reglamentarios con respecto a los conflictos de intereses.

Medidas adoptadas:

A la fecha no ha existido una acción formal y definitiva de promoción de las acciones sugeridas por el Comité en materia de implementación de leyes, capacitación o sistemas reglamentarios con respecto a los conflictos de intereses. En dicho sentido, no se han realizado evaluaciones sobre la normativa vigente ni compilaciones, que hubiesen sido promocionadas públicamente, sobre la materia. Sin embargo, cabe destacar que la CCCC, a través de la Mesa de Implementación de la CICC ha desarrollado un anteproyecto de Código de Conducta y un cuerpo normativo específico sobre Conflicto de Interés, el mismo que deberá ser impulsado a futuro.

Dificultades observadas:

Existe poca conciencia pública sobre la relevancia de regular el tema, y su implicancia frente a la eficiencia del sistema de administración pública. Toda iniciativa de promoción de una normativa específica deberá incorporar una estrategia legislativa que asegure el debido apoyo en el Congreso Nacional, el mismo que en este caso específico no ha sido impulsado.

Organismos participantes y necesidades específicas:

Comisión de Control Cívico contra la Corrupción e instituciones miembros de la Mesa de Implementación de la CICC.

1.2 Normas de conducta y mecanismos para asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos

Recomendación:

Fortalecer el sistema de control de los recursos de la administración pública

Medidas adoptadas:

Entre las recomendaciones específicas del Informe del Comité se incluye la promoción del Proyecto de Ley para la Modernización del Tratamiento Penal de la Corrupción, el mismo que no ha contado con el apoyo debido para su implementación. Las recomendaciones referentes a la evaluación de la normativa vigente y la capacitación sobre su contenido a los servidores públicos tampoco han contado con la debida promoción para asegurar resultados ponderables.

Dificultades observadas:

N/A

Organismos participantes y necesidades específicas:

N/A

1.3 Medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento

Recomendación:

Fortalecer los mecanismos con los que cuenta la República del Ecuador para exigir a los funcionarios públicos denunciar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento.

Medidas adoptadas:

Existe poca propensión a la denuncia de actos de corrupción por parte de funcionarios públicos, y a su vez, no se ha desarrollado efectivamente las responsabilidades administrativas y sanciones respectivas para los casos de omisión de dicha denuncia. En cuanto a la protección de denunciantes, el Ministerio Público cuenta ya con un Programa especializado para la materia, pero lamentablemente, no tiene los recursos necesarios para desarrollar sus funciones eficientemente, de manera tal, que logren romper con la dinámica del mal entendido “espíritu de cuerpo” que prima en las instituciones públicas.

Dificultades observadas:

La promoción de reformas legales, de manera tal que se logre incorporar disposiciones específicas que articulen sanciones concretas frente a la omisión de denunciar actos de corrupción es, lamentablemente, un proceso complicado en el Ecuador. Una mayor probabilidad de éxito inmediato tiene el consolidar el trabajo realizado por el Ministerio Público en materia de protección de denunciantes.

Organismos participantes y necesidades específicas:

El Ministerio Público a través de su Programa de Protección a Testigos y Víctimas, el mismo que requiere de recursos materiales para complementar su trabajo.

2. SISTEMAS PARA LA DECLARACIÓN DE LOS INGRESOS, ACTIVOS Y PASIVOS (ARTÍCULO III, PÁRRAFO 4 DE LA CONVENCIÓN)

Recomendación:

Fortalecer los sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos

Medidas adoptadas:

Lamentablemente, la declaración de bienes en el Ecuador no ha sido utilizada como un medio de controlar el enriquecimiento indebido en el ejercicio de funciones públicas. A pesar de ser un prerequisite obligatorio para la posesión de un cargo, no existe la capacidad de monitorear el cumplimiento del mismo, menos aún evaluar si existen presunciones de enriquecimiento. Las declaraciones no están sistematizadas y resultan de difícil acceso, lo que impide el control social. No tenemos conocimiento sobre una iniciativa gubernamental concreta sobre la materia.

Dificultades observadas:

N/A

Organismos participantes y necesidades específicas:

N/A

3. ÓRGANOS DE CONTROL SUPERIOR EN RELACIÓN CON LAS DISPOSICIONES SELECCIONADAS (ARTÍCULO III, PÁRRAFOS 1, 2, 4 y 11 DE LA CONVENCIÓN)

Recomendación:

Una de las recomendaciones más relevantes emitida por el Comité se refiere a la consolidación del SAE, el mismo que servía como espacio de coordinación interinstitucional, que propendía a la expedición de una Política de Estado Anticorrupción. Debido a factores de carácter político, especialmente en lo referente al celo institucional entre los Órganos de Control que lo conformaban, este Sistema se desarticuló, provocando que este vacío se mantenga, y probablemente, se haya perdido la ventana de oportunidad para la consolidación de una estrategia nacional

Medidas adoptadas:

N/A

Dificultades observadas:

N/A

Organismos participantes y necesidades específicas:

N/A

4. MECANISMOS PARA ESTIMULAR LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Y DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN LOS ESFUERZOS DESTINADOS A PREVENIR LA CORRUPCIÓN (ARTÍCULO III, PÁRRAFO 11 DE LA CONVENCIÓN)

4.2 Mecanismos para el acceso a la información

Recomendación:

Fortalecer los mecanismos para garantizar el acceso a la información pública.

Medidas adoptadas:

Sin duda alguna, desde la emisión del Informe País y las recomendaciones del Comité de Expertos, la situación del acceso a la información pública ha cambiado radicalmente en el Ecuador. A la fecha, la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información ha sido expedida, al igual que su Reglamento. Este cuerpo normativo ha sido extensivamente difundido y promocionado, convirtiéndolo en uno de los avances mas significativos en la lucha contra la corrupción en el país. Por supuesto, todavía el camino es largo hasta que sus términos sean genuinamente implementados, sobretodo por la falta de conocimiento sobre los procedimientos que de ella se derivan por parte de los funcionarios encargados de administrar el acceso a la información.

Dificultades observadas:

La mayor dificultad a la que se enfrenta un ciudadano al requerir información pública proviene del generalizado desconocimiento que sobre la LOTAIP tienen los funcionarios responsables de su administración. Las principales iniciativas de capacitación han provenido de la Sociedad Civil, principalmente desde la Coalición Acceso a la Información, conformada por las OSC's nacionales que trabajan en la materia.

La LOTAIP establece los requerimientos de acceso que deben cumplir las instituciones públicas, privilegiando el uso del Internet como medio principal de difusión de la información. Lamentablemente estas previsiones no se cumplen efectivamente. Del último monitoreo realizado por la Coalición Acceso, entre 345 instituciones observadas, solo un 2% cumplía a cabalidad con sus obligaciones derivadas de la LOTAIP, evidenciando la necesidad de incrementar el control en este aspecto.

Organismos participantes y necesidades específicas:

Una de las acciones prioritarias es proveer mayor capacidad institucional a la Defensoría del Pueblo, responsable de vigilar, hacer cumplir y sancionar los incumplimientos frente a la LOTAIP. A pesar de que existen iniciativas desde la Sociedad Civil, sería importante que la Defensoría asuma una posición proactiva, especialmente en materia de capacitación frente al acceso a la información pública en las instituciones estatales.

4.3 Mecanismos de consulta

Recomendación:

Complementar los mecanismos de consulta existentes, estableciendo procedimientos, cuando corresponda, que permitan la oportunidad de realizar consultas públicas con anterioridad al diseño de políticas públicas y a la aprobación final de disposiciones legales.

Medidas adoptadas:

Desde la emisión del Informe País y las recomendaciones del Comité de Expertos, poco ha cambiado en materia de mecanismos de consultas ciudadanas. No existe, desde la administración pública, ninguna propuesta concreta o plan estructurado que coadyuve a la integración social en la definición de planes, proyectos, presupuestos o cualquier mecanismo de consulta que sistemáticamente articule la interrelación con la sociedad civil.

Las experiencias más exitosas en este sentido, que no constituyen una política de estado, se han materializado en el Régimen Seccional. Municipios y Prefecturas específicas, con el apoyo de agencias de cooperación y OSC's, han logrado consolidar procesos interesantes de consulta en temas de importancia ciudadana, al punto que se han convertido en una práctica cotidiana de su ejercicio público. Lamentablemente, continúa siendo una práctica restringida a casos específicos.

Dificultades observadas:

No existe un marco normativo específico que articule los principios constitucionales referentes a mecanismos de participación ciudadana. Hasta donde tenemos conocimiento, el Proyecto de Ley Orgánica de Control Social del Poder Público fue presentado al Legislativo, por lo que estará en conocimiento de la Comisión respectiva para la emisión del Informe para debate en el Pleno; como mencionamos anteriormente, cualquier iniciativa de promoción de un cuerpo legal debe venir acompañada de una estrategia legislativa, lo que normalmente supone que una institución con capacidad de cabildeo asuma su promoción.

Organismos participantes y necesidades específicas:

N/A

4.4 Mecanismos para estimular la participación en la gestión pública**Recomendación:**

Fortalecer y continuar implementando mecanismos que alienten a las organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales a participar en la gestión pública, al igual que avanzar hacia la derogación de normas que puedan desestimular dicha participación.

Medidas adoptadas:

Como mencionamos en el punto anterior, no existe una política de estado que busque motivar y articular, de manera permanente, la participación de la sociedad civil en la gestión pública.

Dificultades observadas:

N/A

Organismos participantes y necesidades específicas:

N/A

4.5 Mecanismos de participación en el seguimiento de la gestión pública

Recomendación:

Fortalecer y continuar implementando mecanismos que alienten a las organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales a participar en el seguimiento de la gestión pública.

Medidas adoptadas:

La CCCC ha implementado, desde algunos años ya, un programa de veedurías, el mismo que promueve la participación de la sociedad civil en el seguimiento de la gestión pública, especialmente en materia de contratación. Este programa busca cumplir con la obligación primordial de la Comisión: investigar posibles actos de corrupción y denunciar irregularidades a los órganos pertinentes para su trámite y posible sanción. A pesar de la difusión y éxito conseguido por este proceso de movilización social, todavía existen considerables vacíos sobre la capacidad de seguimiento que la recomendación enuncia; uno de los principales obstáculos para cualquier iniciativa en este sentido es precisamente la falta de acceso real a la información pública.

Dificultades observadas:

En nuestra opinión, no existen iniciativas concretas de fomentar la participación de la sociedad civil, que hayan sido promovidas desde el Estado. Adicionalmente, las veedurías no promueven una visión proactiva, la misma que se ejecuta a través de acompañamientos concurrentes de los procesos observados, y no únicamente desde el control ex post en busca de indicios de responsabilidad.

Organismos participantes y necesidades específicas:

El programa de Veedurías de la CCCC es un espacio interesante de ser apoyado. Sin embargo, debe promoverse la participación de OG's y OSCs calificadas en proceso de monitoreo activo que fomente un seguimiento propositivo que permita que los procesos públicos se concreten de manera adecuada. Precisamente, CLD/TI realiza monitoreo independiente de procesos estratégicos para el desarrollo nacional, especialmente de contratación, los mismos que han permitido que se desarrollen exitosamente, precautelando el interés colectivo.

5. ASISTENCIA Y COOPERACIÓN (ARTÍCULO XIV DE LA CONVENCIÓN)

Recomendación:

5.1. Determinar y priorizar áreas específicas en las cuales la República del Ecuador considere que necesita la cooperación técnica de otros Estados parte y organismos internacionales de cooperación, para fortalecer sus capacidades de prevenir, detectar, investigar y sancionar actos de corrupción.

5.2. Continuar los esfuerzos de intercambiar cooperación técnica con otros Estados partes, sobre las formas y medios más efectivos para prevenir, detectar, investigar y sancionar los actos de corrupción.

5.3. Diseñar e implementar un programa integral de difusión y capacitación para autoridades y funcionarios competentes, con el objetivo que conozcan y puedan aplicar las disposiciones de asistencia recíproca para la investigación o juzgamiento de actos de corrupción prevista en la Convención y en otros tratados suscritos por Ecuador. Asimismo se recomienda capacitar a los funcionarios competentes para lograr la más amplia cooperación técnica y legal recíproca para prevenir, detectar, investigar y sancionar actos de corrupción.

Medidas adoptadas:

En materia de cooperación penal internacional, el Ministerio Público ha fomentado que sus funcionarios sean capacitados en los distintos instrumentos internacionales que el Ecuador ha suscrito y que permiten articular la interacción con otros Estados. En efecto (ver Capítulo del presente Informe) el Ecuador ha recurrido ya a estos instrumentos internacionales en casos específicos. En cuanto a la cooperación en los términos de la CICC, ésta se ve dificultada por la falta de incorporación de los tipos penales derivados de la Convención, lo que impide que se articulen los procesos de extradición y repatriación, principalmente. Sin embargo, el nivel de coordinación con la Policía Nacional y el Ministerio de Relaciones Exteriores es todavía incipiente, lo que conspira contra el éxito de cualquier iniciativa.

En cuanto a la capacitación a los funcionarios competentes para lograr la más amplia cooperación técnica y legal recíproca para prevenir, detectar, investigar y sancionar actos de corrupción, han existido iniciativas, materializadas en eventos bilaterales y regionales, para compartir información, pero no existe un vínculo permanente ni un canal de información definido entre las instancias nacionales y sus pares en otros países Parte de la Convención.

Dificultades observadas:

Como mencionamos, el Ministerio Público, quién bajo el sistema acusatorio vigente tiene la responsabilidad de impulsar los casos que podrían requerir asistencia y cooperación, ha promovido procesos de capacitación. Sin embargo, existe todavía una mayoría de Fiscales a nivel nacional que no cuentan con el conocimiento suficiente para explotar los potenciales de esta cooperación.

Las dificultades en materia de capacitación es la falta de asignación de recursos en el Ministerio Público para promover una capacitación integral, la falta de una coordinación permanente con otras instituciones relevantes, y la falta de vínculos consolidados de los Órganos de Control con instituciones pares en Estados Parte de la CICC.

Organismos participantes y necesidades específicas:

N/A

6. AUTORIDADES CENTRALES (ARTÍCULO XVIII DE LA CONVENCIÓN)

Recomendación:

N/A

7. RECOMENDACIONES GENERALES

Recomendación:

- a) Diseñar e implementar, cuando corresponda, programas de capacitación de los servidores públicos responsables de la aplicación de los sistemas, normas, medidas y mecanismos considerados en el presente informe, con el objeto de garantizar su adecuado conocimiento, manejo y aplicación.
- b) Seleccionar y desarrollar procedimientos e indicadores, cuando sea apropiado, que permitan verificar el seguimiento de las recomendaciones establecidas en el presente informe y comunicar al Comité, a través de la Secretaría Técnica, sobre el particular. A los efectos señalados, podrá tomar en cuenta el listado de indicadores más generalizados, aplicables en el sistema interamericano que estuvieran disponibles para la selección indicada por parte del Estado Analizado, que ha sido publicada por la Secretaría Técnica del Comité, en página en “*Internet*” de la OEA, así como información que se derive del análisis de los mecanismos que se desarrollen de acuerdo con la recomendación 7.3 siguiente.
- c) Desarrollar, cuando sea apropiado y cuando ellos no existan aún, procedimientos para analizar los mecanismos mencionados en este informe, así como las recomendaciones contenidas en el mismo.

Medidas adoptadas:

Como bien menciona el Informe del Comité de Expertos, el Estado ha dado cumplimiento a su obligación frente al Art. XIII al designar a la CCCC como Autoridad Central para los términos de la Convención. Sin embargo, cabe mencionar que la propia estructura, especialmente su mandato constitucional, le impide cumplir eficientemente con las recomendaciones emitidas por el propio Comité durante la primera ronda de evaluación. La CCCC tiene como principal área de acción la investigación de denuncias de presuntos actos de corrupción en representación de la Sociedad Civil. Adicionalmente han incorporado actividades en el área de educación y prevención. Sin embargo, no tienen como prioridad las funciones de capacitación recomendadas.

En cuanto al seguimiento de las recomendaciones, la CCCC estableció la Mesa de Implementación, la misma que contó con una participación representativa en su conformación. Posteriormente se conformó un cuerpo de trabajo más reducido y ejecutivo, que en la actualidad ha tenido poca actividad. Otra de las estrategias para dar seguimiento a las recomendaciones ha sido el incluir una sección específica sobre la materia en la página Web de la CCCC, la que actualmente se encuentra en construcción y no cuenta con información suficiente.

Dificultades observadas:

La participación en la MESISIC ha venido disminuyendo considerablemente, lo que afecta el nivel de impacto de sus acciones y recomendaciones.

Organismos participantes y necesidades específicas:

La CCCC requiere dar una mayor presencia pública al trabajo de la MESISIC, mantener en línea la sección referente a la MESISIC con información completa, y sería deseable que establezca alianzas estratégicas que le permitan cumplir con las recomendaciones referentes a capacitación.

SECCIÓN III

INFORMACIÓN SOBRE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEL DILIGENCIAMIENTO DEL PRESENTE CUESTIONARIO

Por favor, complete la siguiente información:

(a) Estado Parte: ECUADOR

(b) El funcionario a quién puede consultarse sobre las respuestas dadas a este cuestionario es:

Sr.: ANDRÉS TOBAR

Título/cargo: COORDINADOR DE TRANSPARENCIA

Organismo/oficina: CORPORACIÓN LATINOAMERICANA PARA EL DESARROLLO, CAPÍTULO ECUADOR DE TRANSPARENCIA INTERNACIONAL – CLD/TI

Dirección postal: JUAN RAMÍREZ N35-10 Y GERMÁN ALEMÁN, QUITO, ECUADOR

Número de teléfono: (593) 22 468 212; (593) 22 468 227

Número de fax: (593) 22 468 229

Correo electrónico: atobar@cld.org.ec