

**Informe de la Sociedad Civil para la III Ronda de Análisis en el
marco del Mecanismo de Seguimiento de la Convención
Interamericana Contra la Corrupción
CICC**



FUNDACIÓN PARA EL AVANCE DE LAS REFORMAS Y LAS OPORTUNIDADES

GRUPO FARO

Julio 2009



Equipo de Trabajo

Dirección Ejecutiva : *Orazio Belletini*
Elaboración y Coordinación General : *Melania Carrión*
Asistencia técnica : *Mabel Andrade*
Asistencia Investigación: *Elisa Puga*
Comunicación : *Natalia Angulo*
: *Diana Bolaños*

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

LA SENDA DE LA INSTITUCIONALIDAD DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN

SECCIÓN I:

1. NEGACIÓN O IMPEDIMENTO DE BENEFICIOS TRIBUTARIOS POR PAGOS QUE SE EFECTÚEN EN VIOLACIÓN DE LA LEGISLACIÓN CONTRA LA CORRUPCIÓN.
Conclusiones y recomendaciones
2. PREVENCIÓN DEL SOBORNO DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS NACIONALES Y EXTRANJEROS (ARTÍCULO III, PÁRRAFO 10 DE LA CONVENCIÓN)
Conclusiones y recomendaciones
3. SOBORNO TRANSNACIONAL (ARTÍCULO VIII DE LA CONVENCIÓN)
Conclusiones y recomendaciones
4. ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO (ARTÍCULO IX DE LA CONVENCIÓN)
Conclusiones y recomendaciones
5. NOTIFICACIÓN DE LA TIPIFICACIÓN DEL SOBORNO TRANSNACIONAL Y DEL ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO (ARTÍCULO X DE LA CONVENCIÓN)
6. EXTRADICIÓN (ARTÍCULO XIII DE LA CONVENCIÓN)
Conclusiones y recomendaciones

SECCIÓN II

1. Seguimiento a la implementación de las recomendaciones de la I Ronda

1. NORMAS DE CONDUCTA Y CONFLICTOS DE INTERESES
2. SISTEMAS PARA LA DECLARACIÓN DE LOS INGRESOS, ACTIVOS Y PASIVOS
3. ÓRGANOS DE CONTROL SUPERIOR
4. MECANISMOS PARA ESTIMULAR LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Y DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES
5. ASISTENCIA Y COOPERACIÓN
6. AUTORIDADES CENTRALES

2. Seguimiento a la implementación de las recomendaciones de la I Ronda

1. SISTEMAS PARA LA CONTRATACIÓN DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y PARA LA ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS POR PARTE DEL ESTADO
2. SISTEMAS PARA PROTEGER A LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y CIUDADANOS PARTICULARES QUE DENUNCIEN DE BUENA FE ACTOS DE CORRUPCIÓN
3. ACTOS DE CORRUPCIÓN (ARTÍCULO VI DE LA CONVENCIÓN)
4. Conclusiones y Recomendaciones a la Sección II.

SECCIÓN III

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

ANEXOS¹

¹ Los anexos estarán disponibles para su descarga en el sitio web www.grupofaro.org

INTRODUCCIÓN

El presente informe fue elaborado por Grupo FARO, una organización de la sociedad civil, independiente que apoya a la sociedad civil, al sector empresarial y a las instituciones públicas en la promoción de políticas públicas para una sociedad donde todas las personas cuenten con las oportunidades y las capacidades para alcanzar su potencial y contribuir con el bien público, en libertad y solidaridad. Hemos perseguido este objetivo realizando investigación aplicada, generando diálogo informado, inspirando nuevas prácticas, propiciando alianzas y promoviendo transparencia y responsabilidad de las consecuencias de las acciones.

El informe supuso un análisis inicial de los informes gubernamentales y de la sociedad civil de las rondas precedentes así como la planificación de una estrategia metodológica de recolección, sistematización y análisis de la información.

Para la elaboración de la Sección I y II del Informe, se partió de un análisis minucioso de la legislación ecuatoriana, se consideró estudios y análisis jurídicos de reconocidos tratadistas que abordan los temas analizados, se definió posteriormente fuentes de información alternas a las bibliográficas, se identificó informantes calificados; y, se consideró la evidencia relevada por Grupo FARO en el transcurso de su vida institucional en el tratamiento de temas de gestión pública, transparencia, acceso a la información y participación ciudadana. El acceso a información oficial supuso tres actividades puntuales: a) análisis sistemático de la información que proveen sitios web oficiales; b) pedidos formales de información y estadísticas; y, 3) entrevistas a funcionarios públicos. Se destaca en este punto el importante aporte brindado por funcionarios del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y, expertos de la ex Comisión de Control Cívico contra la Corrupción.

El presente informe incorpora los resultados del “Taller de presentación y validación del contenido del Informe Independiente de Seguimiento a la Convención Interamericana contra la Corrupción” en el que participaron representante del Estado y la Sociedad Civil con el propósito de tratar los temas incluidos en el informe.

Es necesario mencionar que en general, uno de los principales problemas encontrados para dar respuesta al cuestionario fue el acceso a información sistemática, actualizada y estadística que permita evidenciar las manifestaciones concretas de la implementación de las normas o mecanismos relevados.

Grupo FARO concluye que se han dado grandes pasos, pero encuentra también que el combate a la corrupción además de promover reformas o incorporaciones normativas, promover la transparencia en la gestión pública o propiciar la participación ciudadana, supone y requiere la elaboración de una **estrategia y agenda de cero tolerancia a la corrupción** que permita un seguimiento sistemático a la CICC a través de la identificación de estándares e indicadores de cumplimiento para cada una de las recomendaciones de las rondas acaecidas.

Como una Organización de la Sociedad Civil, comprometida con el proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas basadas en la evidencia esperamos que este informe lejos de ser una respuesta acabada propicie el debate nacional y la sinergia de actores estatales, sociales e incluso privados en procesos de concertación de acciones específicas para un mejor aterrizaje de la CICC.

ECUADOR

LA SENDA DE LA INSTITUCIONALIDAD DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN

La lucha contra la corrupción debe ser la lucha de todo un pueblo...

Correa Rafael

La frase *supra* fue pronunciada por el presidente del Ecuador, Rafael Correa Delgado en su primera posesión como presidente el 15 de enero del 2007. El combate a la corrupción fue considerado así, uno de los cinco ejes de su programa de gobierno y de la “revolución ciudadana”², pero la preocupación por la corrupción ha sido recurrente en más de una década de crisis de la institucionalidad democrática.

La corrupción no es nueva en el Ecuador y por el contrario, junto con el clientelismo, constituye una de las instituciones informales de más larga data, llegando incluso a consolidarse como práctica cotidiana de relación social, política y económica. A partir de 199, la corrupción se visibiliza como un fenómeno social, entra en la agenda pública como algo desdeñable a combatir y se acrecienta la percepción ciudadana de la corrupción. Se da inicio entonces, a un proceso que ha logrado importantes avances, pero que también ha develado los límites de una débil institucionalidad formal y que ahora con la Constitución aprobada en el 2008 ha situado al Ecuador en un momento de reconstitución institucional, en donde tantas son las esperanzas como los desafíos a enfrentar.

El pedregoso camino de la institucionalidad de combate a la corrupción en el Ecuador, inicia en febrero de 1997 cuando debido a varios escándalos de corrupción, cerca de dos millones de ecuatorianos se movilizaron para derrocar al Presidente Abdalá Bucaram. El Congreso Nacional designó como presidente interino al Dr. Fabián Alarcón, quien por presión de los movimientos sociales y de la opinión pública, el 4 de marzo de 1997 decretó la creación de la Comisión Anticorrupción como un organismo de control independiente para prevenir e investigar los casos de corrupción así como para vigilar que se sancione a los responsables. La Asamblea Nacional Constituyente de 1998 institucionalizó a la Comisión Anticorrupción como la Comisión de Control Cívico de la Corrupción (C.C.C.C.), un órgano de control del Estado, con autonomía e independencia económica, política y administrativa.

La CCCC inició sus actividades en septiembre de 1998 y en agosto de 1999, se aprobó su normativa contenida en la Ley Orgánica de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción³ que permitió la posesión de los primeros miembros de la CCCC nombrados directamente por la sociedad civil.

La CCCC implementó varias iniciativas de prevención, investigación y cooperación nacional e internacional y significó un importante avance en el camino de combate a la corrupción. En prevención, la CCCC llevó adelante importantes programas de formación ciudadana; promoción, conformación y capacitación a veedurías ciudadanas; redes cívicas; gestión públicas transparente; y, en general, de prevención de la Corrupción.⁴ En investigación, la CCCC enfocó su accionar en asuntos financieros, judiciales, de salud, ambiente, energía, aduanas y otros casos entre los que se destaca aquellos relacionados con los gobiernos seccionales (municipios, consejos provinciales). Por último, en el tema cooperación nacional e internacional la CCCC fue el organismo rector para el seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción, Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción y el Plan Andino de lucha contra la corrupción. Las acciones desempeñadas por la CCCC encontraron sin embargo, límites como la precariedad burocrática estatal, un sistema de justicia que promueve la impunidad; un marco legal que no permitía que todas las investigaciones y los hallazgos se cristalicen en resultados sancionadores y ejemplificadores dado que por

2 Así se ha nombrado el proyecto político del Movimiento Alianza País, listas 35 que llevó a Rafael Correa a la presidencia en el 2006.

3 La Ley entró en vigencia el 12 de agosto de 1999 al ser publicada en el Registro Oficial No. 253.

4 http://www.comisionanticorrupcion.gov.ec/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1

mandato constitucional las funciones de la CCCC llegaban hasta el establecimiento de indicios de responsabilidad para luego ir a las instancias judiciales; y, por último, un problema de corrupción sistémica.

Los distintos quiebres del Estado de Derecho en el Ecuador, la crisis del tradicional sistema de partidos, la desesperanza ciudadana en la institucionalidad democrática, generaron la necesidad de una “reforma política” que buscaba la reconstrucción o refundación del marco institucional del Estado. Estas demandas se concretaron entonces, en un proceso constituyente que dio como resultado una nueva Constitución y con ella, el diseño de una nueva institucionalidad.

La Constitución de 2008, crea la Función de Transparencia y Control Social⁵ encargada de promover e impulsar el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que desarrollen actividades de interés público, además está encargada de fomentar la transparencia y participación ciudadana así como prevenir y combatir la corrupción (Art. 204 de la CE)

La Función de Transparencia y Control Social está conformada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias. Art. 204). (Conc.: art. 206, 208 Numeral 4 de la CE⁶)

La nueva Función de Transparencia y Control Social (FTCS) creada por la Constitución de 2008, establece una forma de control real, a través de la articulación de los organismos de control, y la participación ciudadana en la toma de decisiones y en el control de la gestión pública”.⁷ La Ley del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social⁸, busca fortalecer los principios de coordinación, complementariedad y trabajo articulado entre los referidos organismos de la FTCS y las demás instituciones. Se precisa además, el principio de subsidiaridad para que el Consejo pueda actuar en el ámbito que le corresponda, esto es, en los casos en los que no exista competencia exclusiva de otros órganos o funciones, evitando la superposición de funciones. Es sin embargo, materia pendiente la expedición del Reglamento a esta Ley.

El Art. 206 de la Constitución señala que los titulares de las entidades de la Función de Transparencia y Control Social conformarán una instancia de coordinación que tendrá entre otras las siguientes funciones: 1) *Formular políticas públicas de transparencia, control, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana y prevención y lucha contra la corrupción;* y, 3) *Articular la formulación del plan nacional de lucha contra la corrupción.*

El Art. 207 de la Constitución de la República del Ecuador crea el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que “*promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsará y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público, y designará a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley*”⁹

Como avance se destaca que la Constitución de 2008 otorga a todas las entidades que conforman la Función de Transparencia y Control Social, la calidad de partes procesales en los procesos originados de sus investigaciones, circunstancia que supone una innovación en el diseño institucional de combate a la corrupción. (Art. 208 CE)

5 La Función de Transparencia y Control Social resulta en una de las más importantes innovaciones de la Constitución de 2008.

6 Constitución del Ecuador.

7 Anexo I: “Hacia un nuevo pacto de convivencia en el Ecuador. El nuevo pacto por el control social”. Ministerio de Defensa Nacional, disponible en: <http://www.midena.gov.ec/constitucion2008/5transparenciaycontrolsocial.pdf>.

8 Anexo II. LCPCCS

9 La Ley a la que se refiere la Constitución de la República del Ecuador, es la novísima Ley del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Anexo No. II: LCPCCS.

Las diferentes entidades de la Función de Transparencia y Control Social han procedido a realizar algunos acuerdos tendientes a fomentar la coordinación interinstitucional¹⁰, sin embargo aún no es posible contar con el Plan Nacional de lucha Contra la Corrupción. Si bien el CPCCS es la autoridad central para efectos de la CICC¹¹, hasta el momento no existe una agenda definida para la implementación efectiva de las Recomendaciones y para fortalecer la coordinación y cooperación entre las distintas entidades que conforman los 6 componentes del Plan de Acción,¹² tampoco se ha conformado un equipo técnico especializado para la implementación del Plan de Acción, aunque se advierte el interés y preocupación en algunos de sus técnicos.

Al evaluar la evolución de la ex CCCC y sus aportes en el combate a la Corrupción, Juana Sotomayor (2008), señala:

“Es posible argumentar que la corrupción es una enfermedad crónica, que en Ecuador ha llegado a ser estructural al sistema político y se encuentra profundamente arraigada. Sus ramificaciones afectan a las instancias que –con plenas facultades y atribuciones– debieran controlarla y sancionarla y que, de haber sido eficientes y rigurosas en el cumplimiento de sus funciones, habrían hecho innecesaria la existencia de la CCCC.” Pp. 44 (Anexo XLII)

Lejos de discrepar con la autora, coincidimos con ella al señalar que la corrupción es sistémica y que en tales circunstancias, una institucionalidad de combate a la corrupción se hace no sólo necesaria sino imprescindible. Si bien la nueva institucionalidad contra la corrupción tiene ventanas de oportunidad como un marco legal que le permite ser parte procesal en los procesos de investigación llevados a juicio, también deberá enfrentar los límites que se le presentan para intervenir en los casos en los que exista competencia exclusiva de otros órganos o funciones así como enfrentar muchos de los desafíos que en su momento debió enfrentar sin mucho éxito la CCCC.

10 Anexo III

11 Anexo XLIII. Decreto ejecutivo No. 1735 de 25 de mayo de 2009.

12 Anexo IV

SECCIÓN I

EN RELACIÓN CON LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DE LA CONVENCIÓN SELECCIONADAS PARA SER ANALIZADAS EN LA TERCERA RONDA

CAPÍTULO PRIMERO NEGACIÓN O IMPEDIMENTO DE BENEFICIOS TRIBUTARIOS POR PAGOS QUE SE EFECTÚEN EN VIOLACIÓN DE LA LEGISLACIÓN CONTRA LA CORRUPCIÓN (ARTÍCULO III, PÁRRAFO 7 DE LA CONVENCIÓN)

a) Describa las leyes, normas y/o medidas que nieguen o impidan beneficios tributarios por los pagos que cualquier persona o sociedad efectúe en violación de la legislación contra la corrupción de su país y adjunte copia de las disposiciones y documentos en las que estén previstas

La legislación ecuatoriana carece de una norma explícita que se refiera a la negación, eliminación, suspensión o impedimento de “*beneficios tributarios por los pagos que cualquier persona o sociedad efectúe en violación de la legislación contra la corrupción*”. Sin embargo, en varios cuerpos normativos contempla disposiciones relacionadas a infracciones tributarias y delitos aduaneros y respecto a estos, se establecen sanciones por la participación de un funcionario de la administración pública, en cuyo caso se considera una circunstancia agravante no constitutiva de la infracción. (Art. 343 del COT¹³. Conc.: art. 346 del COT).

El delito de defraudación tributaria¹⁴ ya sea por obtención indebida de devolución de obligaciones tributarias, simulación de actos o contratos para obtener beneficios tributarios o uso indebido de beneficios tributarios, establece como pena específica, además de la reclusión menor ordinaria y prisión, multas equivalente al doble de los valores retenidos o percibidos no declarados y el equivalente al valor de los impuestos que se evadieron o pretendieron evadir según corresponda. (Art. 344, Nums. 11, 14 del COT. Conc.: art. 345 Inc. 3 y 4).

Por su parte, la Ley Orgánica de Aduanas tipifica el delito aduanero por “*tráfico o uso indebido de mercancías importadas amparadas en beneficios tributarios no autorizados por el gerente competente*” y define los siguientes tipos de sanciones: a) prisión de dos a cinco años; b) decomiso de mercancías materia del delito; y, c) multa equivalente al 300% del valor CIF de la mercadería objeto del delito (Arts. 83, lit. g; 84 del LOA15. Conc.: art. 82)

El Art. 318 del Código Orgánico Tributario señala que son circunstancias agravantes no constitutivas del delito, en lo que fuere aplicable, las establecidas en el Código penal, además de las siguientes:

1a. Haberse cometido la infracción en contubernio con funcionarios de la Administración Tributaria o utilizando las bases o informaciones que estos posea (...) (Conc.: Art. 85 de la LOA)

13 Anexo V. Código Orgánico Tributario

14 El Art. 342 del Código Orgánico Tributario (Sustituido por el Art. 29 de la Ley s/n, R.O. 242 – 3S – 29-XII- 2007), conceptualiza la defraudación tributaria como “*todo acto doloso de simulación, ocultación, omisión, falsedad o engaño que induzca a error en la determinación de la obligación tributaria, o por los que se deja de pagar en todo o parte los tributos realmente debidos, en provecho propio o de un tercero; así como aquellas conductas dolosas que contravienen o dificultan las labores de control, determinación y sanción que ejerce la administración tributaria*”.

15 Ley Orgánica de Aduanas (Anexo VI)

Además de las sanciones previstas en el COT, el Código Penal establece penas específicas para los funcionarios que hayan cometido actos injustos a cambio o por promesa de dones o presentes y cuando se hubiese cometido un delito la pena será mayor. (Arts. 286, 288-291 del CP¹⁶. Conc.: Art. 11 del COT).

Estas disposiciones guardan relación con el Art. 233 de la Constitución de 2008¹⁷, que se refiere a la responsabilidad administrativa, civil y penal de los servidores y servidoras pública, a la imprescriptibilidad de los delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito así como a que la acción para perseguir estos delitos se inicie y continúe en ausencia de los acusados.

Por último, mediante la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria (Ley s/n, R.O. 242-3S, 29-XII-2007)¹⁸, la Asamblea Nacional, derogó expresamente la Ley de Beneficios Tributarios para nuevas Inversiones Productivas, Generación de Empleo y de Prestación de Servicios¹⁹.

b) Describa los medios o mecanismos para hacer efectivas las respectivas leyes, normas y/o medidas para prevenir, investigar y/o sancionar la obtención de beneficios tributarios efectuados con violación a la legislación contra la corrupción de su país.

Como se indicó, no existe una norma explícita para impedir, suspender o eliminar “*beneficios tributarios efectuados con violación a la legislación contra la corrupción*”, sin embargo, se han diseñado marcos institucionales y mecanismos para combatir la corrupción en general²⁰ y en particular para prevenir y sancionar aquellos delitos de defraudación al fisco o delito aduanero que involucran la participación de un funcionario de la administración (*ver supra*), lo que puede analizarse como una manera indirecta de prevenir, investigar y/o sancionar la obtención de beneficios tributarios efectuados con violación a la legislación contra la corrupción.

La ex Comisión de Control Cívico contra la Corrupción (Creada por mandato de la Constitución de 1998 y eliminada por mandato de la Constitución de 2008), consideró entre sus principales líneas el combate a la corrupción en la institucionalidad de Aduanas, uno de los niveles más sensibles de la administración fiscal. Se reconoce que cumpliendo con su mandato, la CCCC (Ley de la CCCC²¹), se ocupó de las denuncias de corrupción en la Corporación Aduanera Ecuatoriana (CAE), llegando a establecer en varios procesos indicios de responsabilidad civil, administrativa y penal.²² Durante la gestión de la CCCC no existió, sin embargo, una línea de investigación orientada a las defraudaciones tributarias ocurridas en el seno del Servicio de Rentas Internas y menos aún, a aquellas relacionadas con beneficios tributarios.

Una medida que de manera indirecta contribuye a prevenir, investigar y/o sancionar la obtención de beneficios tributarios con violación a la legislación contra la corrupción, se debe mencionar la existencia de mecanismos de recepción de denuncias *on-line* tanto en la administración tributaria -Servicio de Rentas Internas-, como en la aduanera -Corporación Aduanera Ecuatoriana. Los resultados de este tipo de canales se verifican por ejemplo, en que en el año 2008 el número de denuncias por delito tributario fue de 3.086, un incremento del 69.7% frente al año anterior (Anexo XLIV).

La instancia primaria para la identificación y determinación de infracciones tributarias es la administración tributaria concentrada en el Servicio de Rentas Internas (SRI). Según mandato de su Ley de creación²³, el

16 Anexo VII. Código Penal

17 Anexo VIII. Constitución del Ecuador 2008.

18 Anexo IX. La Asamblea Nacional Constituyente expidió la Ley Orgánica Reformatoria e Interpretativa a la Ley de Régimen Tributario Interno, al Código Tributario, a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador y a la Ley de Régimen del Sector Eléctrico. (Anexo X)

19 Anexo XI. Ley de Beneficios Tributarios

20 Ver reseña: La Senda de la Institucionalidad de combate a la Corrupción en el Ecuador.

21 Anexo XII. Ley de la CCCC.

22 Anexo XIII: Cuadro de Boletines de Prensa en procesos de investigación en Aduanas, desde 17 de julio de 1998 hasta 30 de noviembre de 2007, CCCC y archivos adjuntos.

23 Anexos XIV, XV y XVI. Ley de Creación del SRI, Reglamento a la Ley General del SRI, Resolución N. DSRI – 012-2008.

SRI tiene la responsabilidad de dirigir acciones para prevenir, determinar y sancionar el fraude fiscal. Se debe reconocer una multiplicidad de innovaciones en el SRI tendientes a promover una mejora en la cultura tributaria y en los modelos de gestión de la institución, lo que supone de manera indirecta combatir la corrupción. Así, el Plan de Atención RISE, logró incorporar en el 2008 154.128 contribuyentes al catastro de la Institución representando el 7% del total de contribuyentes que actualmente se encuentran registrados (2.213.256)²⁴. Por otra parte, el SRI difunde trimestral y semestralmente un informe de labores²⁵ y mantiene además, convenios de cooperación con algunas entidades como su par la Corporación Aduanera Ecuatoriana.²⁶

Por último se destaca la existencia de instancias especializadas para el conocimiento e investigación de delitos aduaneros y tributarios en el seno del Ministerio Público: a) Unidad de Delitos Aduaneros; y, b) Unidad Fiscal de Investigación de Delitos Tributarios y Contrabando (UFITCO).

c) Mencione brevemente los resultados objetivos de la aplicación de las respectivas leyes, normas y/o medidas consignando los datos estadísticos pertinentes de los que disponga su país, referidos en lo posible a los últimos dos años.

Probablemente los casos más relevantes se identifican en el trabajo desarrollado por la Ex - CCCC en el combate a la corrupción en la Corporación Aduanera Ecuatoriana. Sin embargo, en el informe de labores correspondientes al período febrero de 2005 – enero de 2006, la comisión señala que *“preocupa reiteradamente a la Comisión la impunidad que se desprende de las acciones que deben tomar los fiscales y jueces encargados de investigar y juzgar los delitos aduaneros, produciéndose la figura de que los represores se convierten en protectores de los delitos”* (Informe de Labores de la CCCC, período 2005 – 2006)²⁷

En la Administración Tributaria y Aduanera no ha sido posible acceder a un listado que permita establecer el total del número de casos en los que se identificó responsabilidades civiles, penales y/o administrativas, el número de casos en proceso, de casos absueltos y de casos que llegaron a sentenciarse relacionados con figuras de simulación de actos o contratos para obtener beneficios tributarios, uso indebido de beneficios tributarios y, tráfico o uso indebido de mercancías importadas amparadas en beneficios tributarios no autorizados.

Conclusiones y recomendaciones

En relación a este tema en particular podemos concluir que si bien no existe una norma explícita que suspenda, niegue, impida o elimine beneficios tributarios a toda persona natural o jurídica que haya faltado a la legislación contra la corrupción, existen normas relacionadas que la legislación tributaria, aduanera y penal establece en caso de aprovechamiento o uso ilegal de beneficios tributarios. Esta legislación contempla además sanciones más rigurosas cuando la infracción incluye la participación de la administración tributaria.

La experiencia de la ex CCCC en la investigación de actos de corrupción en la Corporación Aduanera Ecuatoriana, permitió detectar el uso indebido de beneficios tributarios.

El SRI ha incorporado el uso de tecnologías de la información para procesar, sistematizar y en general para mejorar su gestión. Se destaca iniciativas como la simplificación de trámites, buzones on- line de denuncias, la creación de unidades especializadas, la implementación de proyectos específicos orientados a prevenir y detectar la evasión, la defraudación y el contrabando; sin embargo, no existe una política clara de prevención, detección y combate a la corrupción en los términos de la CICC. Se destaca en este sentido, que

24 <http://www.sri.gov.ec/sri/documentos/compartido/gen--022619.pdf>

25 Ver “acciones para combatir la evasión, el contrabando y la informalidad en Anexo XLV. Informe primer trimestre 2009. SRI.

26 El SRI creó la Unidad Temporal de Coordinación Interinstitucional con la CAE, mediante resolución NAC-DGER 2006-0637 de 8 de septiembre de 2006.

27 Anexo XVII Informe de la Labores febrero de 2005 – enero de 2006, Comisión de Control Cívico Contra la Corrupción.

las iniciativas de articulación institucional para propósito de la CICC no define un rol activo de la administración tributaria.

Por último, los informes de labores que periódicamente difunde el SRI, no permite identificar quiénes gozan de beneficios tributarios, qué medidas se han tomado para evitar el indebido uso o aprovechamiento de estos beneficios y los procesos que por tipo de infracción o delito se han iniciado.

Por lo expuesto, se recomienda al Estado ecuatoriano:

a) Incluir en su legislación normas que de manera explícita “nieguen o impidan beneficios tributarios por los pagos que cualquier persona o sociedad efectúe en violación de la legislación contra la corrupción”. Con este propósito la norma deberá definir los beneficios tributarios a los que se refiera, el proceso de obtención y extinción y, el tipo de pagos a los que se aplique. La institucionalización informal de la corrupción en el Ecuador requiere de normas y medidas de “cero tolerancia” a la corrupción y a los corruptos; en consecuencia, el Estado ecuatoriano desde el derecho tributario procesal o contencioso fiscal, deberá analizar además, la posibilidad de reformas legales que permitan medidas precautelatorias como la suspensión de “todo tipo de beneficio tributario” a quienes se encuentren siendo investigados por actos de corrupción y, la eliminación de “todo tipo de beneficio tributario” para quien haya sido sentenciado por actos de corrupción. Una propuesta de reforma legal deberá incorporar un análisis minucioso de la legislación tributaria que permite o incentiva la corrupción, así como aquella que la limita o impide.

b) Fortalecer la coordinación entre la administración tributaria y aduanera. Con este propósito, el SRI y la CAE deberán además de definir las áreas y temas de cooperación, indicadores que permitan evaluar los resultados concretos del acuerdo. Deberá promoverse además, mecanismos de intercambio de experiencias y mejores prácticas entre estas dos entidades.

c) Fortalecerse las iniciativas y mecanismos de recepción y trámite de denuncias y quejas.- A fin de garantizar la eficiencia y eficacia de estas herramientas, es necesario que el ciudadano conozca y comprenda qué tipo de conductas de manera específica suponen actos de corrupción sancionados y perseguidos como tales por la administración tributaria y la justicia penal. Como medida específica se propone que las distintas entidades (SRI, CAE, pero también los Gobiernos Seccionales dotados de atribuciones para definir cierto tipo de tributos y contribuciones), elaboren un catálogo simplificado de las conductas y actuaciones que constituyen actos de corrupción en el área de sus competencias, así como, el establecimiento de algunos incentivos para quienes denuncien la participación de un funcionario de la administración tributaria en actos de corrupción. Las administraciones tributarias promoverán la difusión de sus informes por medios electrónicos pero también por otros medios. Por último, se sugiere incorporar entre las aplicaciones de las que dispone el SRI y la CAE en sus respectivos sitios web, una relacionada al combate a la corrupción y a la implementación de la CICC.

d) Continuar los esfuerzos para combatir la corrupción en la Corporación Aduanera Ecuatoriana. Con el apoyo de la sociedad civil, el estado ecuatoriano conformará veedurías orientadas a identificar los cuellos de botella en la CAE así como a determinar espacios de corrupción. Con este propósito la administración de la CAE deberá promover procesos de simplificación de trámites que permitan evitar el “*genero el problema para luego venderte la solución*”. El SRI, si bien menos afectado por escándalos de corrupción, deberá también incorporar nuevos procesos de simplificación de trámites.

e) El Plan de Acción de Implementación de las Recomendaciones de I y II Ronda, deberá actualizarse incorporando en el Comité de Implementación al SRI y a la CAE, así como creando un nuevo componente enfocado a la “suspensión y eliminación de beneficios tributarios ilegítimos” en el que se promuevan sinergias entre la administración tributaria y aduanera con las Unidades Especializadas del Ministerio Público, la Contraloría General del Estado y en donde además se incorpore a representantes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, a fin de garantizar la extinción de estos beneficios ilegítimos en nivel subnacional, en donde la corrupción adquiere el rostro del día a día.

Estas propuesta de reforma y recomendaciones deberán ser promovidas por el CPCCS en coordinación con el SRI, la CAE, la Contraloría General del Estado, la Fiscalía General del Estado y la mesa especializada de la Asamblea Nacional.

CAPÍTULO SEGUNDO
PREVENCIÓN DEL SOBORNO DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS NACIONALES Y
EXTRANJEROS (ARTÍCULO III, PÁRRAFO 10 DE LA CONVENCION)

- a) **¿Existen en su país normas y/u otras medidas para impedir o disuadir el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros, tales como mecanismos para asegurar que las sociedades mercantiles y otros tipos de asociaciones mantengan registros que reflejen con exactitud y razonable detalle la adquisición y enajenación de activos y que establezcan suficientes controles contables internos que permitan a su personal detectar actos de corrupción? En caso afirmativo, indíquelas con precisión; descríbalas brevemente; relacione y adjunte copia de las disposiciones y documentos en los que estén previstas y, con respecto a ellas, refiérase en particular a los siguientes aspectos**
- i. **Sociedades mercantiles y otras asociaciones que estén obligadas a llevar registros contables de sus operaciones, de acuerdo con las normas vigentes en materia de contabilidad en su país.**
 - ii. **Exigencias relativas a la manera en la que deben llevarse dichos registros contables, indicando el tiempo por el que deben conservarse; si deben ser reflejados en libros de contabilidad o a través de cualquier otro medio que ofrezca la debida protección de su contenido; si deben constar en los mismos todos los gastos, pagos o contribuciones en dinero o en especie, especificando su causa u objeto e identificando plenamente a sus destinatarios; y si deben estar soportados mediante comprobantes que contengan la información necesaria para constatar su veracidad.**
 - iii. **Mecanismos para hacer efectivas las respectivas normas y/u otras medidas, tales como prohibiciones relativas a establecer cuentas u operaciones sin registro contable, registrar gastos inexistentes o con indicación incorrecta de su objeto, adulterar registros contables, utilizar documentos falsos para soportarlos, y destruir documentos de contabilidad antes del tiempo por el que deben conservarse; al igual que sanciones de tipo penal, pecuniario o de cualquier otro género para los infractores de estas prohibiciones y órganos o instancias encargadas de prevenir y/o investigar su violación y de aplicar las sanciones a que haya lugar.**

Aunque no existe normativa clara y específicamente al respecto, la legislación ecuatoriana establece diversas normas que de manera indirecta pueden disuadir el soborno en los funcionarios de la administración pública cuándo se relacione con los temas consultados. Dada la multiplicidad de normas asociadas, en el Anexo XVIII se presenta un documento que describen las principales regulaciones que se han definido en el campo del derecho tributario; financiero; societario; administrativo, constitucional y, penal.

El Código Penal, así mismo establece en sus Arts. 264, 265, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, disposiciones varias tendientes a prevenir, sancionar y disuadir actos de soborno en los funcionarios públicos, tipificados como delitos de cohecho y concusión.

1. **En relación con la pregunta a), mencione brevemente los resultados objetivos que se han obtenido con la aplicación de las normas y/u otras medidas a que ella se refiere, tales como acciones que se hayan desarrollado para prevenir o investigar su incumplimiento y las sanciones impuestas al respecto, consignando los datos estadísticos pertinentes de los que disponga su país, referidos en lo posible a los últimos dos años.**

Con Resolución No. 06.Q.ICI.004 del 21 de agosto del 2006, publicada en Registro Oficial No. 348 de 4 de septiembre del mismo año, la Superintendencia de Compañías adoptó las Normas Internacionales de Información Financiera “NIIF” y dispuso que su aplicación sea obligatoria por parte de las compañías y

entidades sujetas a control y vigilancia de esta Institución, para el registro, preparación y presentación de estados financieros a partir del 1 de enero del 2009, sin embargo, el proceso de implementación de estas normas no ha tenido la respuesta esperada y actualmente se encuentra estancado.

La ex Comisión de Control Cívico de la Corrupción realizó definió entre sus prioridades la investigación de casos de corrupción por parte de las instituciones del sistema financiero. En el Anexo XLV se presentan los informes elaborados por la CCCC.

2. **En caso de que no existan las normas y/u otras medidas a las que se refiere la pregunta a), indique brevemente cómo ha considerado su país dar aplicabilidad, dentro de su sistema institucional, a lo previsto en el párrafo 10 del artículo III de la Convención.**

(N/A)

Conclusiones y recomendaciones:

Si bien las normas descritas en el Anexo XVIII de manera indirecta son regulaciones que pueden desincentivar el soborno y que la legislación ecuatoriana penal ha tipificado como cohecho y concusión, no existe regulaciones específicas y claras orientadas a impedir o disuadir el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros. Así por ejemplo, la legislación ecuatoriana no impide que las sociedades y entidades financieras tengan cuentas *out-balance* así como tampoco establece mecanismos reales para determinar el origen y destino de los fondos.

El entramado jurídico de normas asociadas, resulta bastante ambiguo y confuso lo que en la práctica dificulta una real prevención, detección y sanción del soborno. Entidades rectoras y de control como la Superintendencia de Compañías, Superintendencia de Bancos, Superintendencia de Comunicaciones, el Consejo Nacional de Valores así como aquellas con las que éstas pueden coordinar acciones como el Servicio de Rentas Internas, Asociación de Bancos Privados, la Contraloría General del Estado y la Secretaría Técnica de Recursos Humanos, no incorporan políticas que estén orientadas de manera específica a la prevención e investigación o detección de actos de soborno en las sociedades e instituciones del sistema financiero, tanto públicas como privadas.

En los casos investigados por la CCCC en los que se establecieron responsabilidades penales por delito de cohecho y concusión, se advierte que existe un enfoque orientado a identificar y sancionar al funcionario que ha incurrido en el delito, quedando el sobornador/corruptor exento de responsabilidades, esto supone omitir una de los puntos relevantes de la cadena delictiva.

Por lo expuesto, se recomienda al Estado ecuatoriano:

a) **Realizar un estudio que recopile, describa y analice todas las disposiciones existentes en la legislación tributaria, financiera, administrativa, societaria y penal** y que se refiera a mecanismos para asegurar que las sociedades mercantiles y otros tipos de asociaciones mantengan registros que reflejen con exactitud y razonable detalle la adquisición y enajenación de activos y que establezcan suficientes controles contables internos que permitan a su personal detectar actos de corrupción. El estudio deberá incorporar una propuesta de armonización legal en este sentido y las reformas necesarias para una eficaz implementación del Art. III párrafo 10 de la Convención. Con este propósito se sugiere al Estado ecuatoriano a través del CPCCS, realizar diálogos en los que participen las entidades referidas tendientes a identificar los nudos críticos, las formas de soborno y las limitaciones del régimen jurídico y aparato institucional.

b) **Promover la transparencia en la gestión de las sociedades mercantiles e instituciones del sistema financiero.** Para cumplir con esta recomendación se sugiere al CPCCS como autoridad central, propiciar la articulación de todas las entidades rectoras con el propósito de unificar criterios y regulaciones respecto a las formas y requisitos de la contabilidad. En este sentido, se sugiere retomar el proyecto de Ley propuesto por

la Superintendencia de Compañías que no fue aprobado, sobre la incorporación de estándares de buen gobierno para las sociedades mercantiles

c) Implementar planes de capacitación a los funcionarios de los organismos rectores para la detección, determinación, denuncia y seguimiento de este tipo de casos de soborno. Con este propósito se sugiere al CPCCS conformar una mesa de trabajo en la que participen actores claves en donde se pueda identificar los temas y aspectos que requieren énfasis en la capacitación. . En esta línea se sugiere promover desarrollo de capacidades en los centros de estudios, unidades especializadas de las entidades de control para que puedan generar material de análisis, evaluación, y medición de impactos de la gestión de control relacionados a los grandes temas de la convención. Así mismo, se recomienda crear mecanismos para publicar y difundir este tipo de información.

d) Elaborar un instructivo, manual o guía para la determinación del soborno a funcionarios públicos y promover su observancia. Con este propósito se sugiere al Estado ecuatoriano la realización de estudios que permitan identificar y clasificar las principales manifestaciones y/o formas del soborno a funcionarios públicos. Así mismo el Estado deberá orientar sus esfuerzos a la determinación de responsabilidades en los corruptores, no hay que olvidar que si hay un funcionario público sobornado existe también uno o más actores que participan en el delito buscando también beneficiarse de manera ilegítima. Las sanciones deberán ser ejemplificadoras.

e) Promover la labor eficiente, preventiva y sancionadora de las entidades de control. Para esto, el Estado deberá prevenir que se repitan casos como el denominado “Caso Cabrera”, que fue denunciado a la Superintendencia de Bancos, pero que sin embargo no tuvo respuestas y acciones de seguimiento sino hasta que existió un escándalo público que puso en evidencia el mayor de los negocios ilegales de captación de fondos.

CAPÍTULO TERCERO SOBORNO TRANSNACIONAL (ARTÍCULO VIII DE LA CONVENCIÓN)

1. Tipificación del soborno transnacional

- a) **¿Prohíbe y sanciona su Estado, con sujeción a su Constitución y a los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, el acto de ofrecer u otorgar a un funcionario público de otro Estado, directa o indirectamente, por parte de sus nacionales, personas que tengan residencia habitual en su territorio y empresas domiciliadas en él, cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios, como dádivas, favores, promesas o ventajas, a cambio de que dicho funcionario realice u omita cualquier acto, en el ejercicio de sus funciones públicas, relacionado con una transacción de naturaleza económica o comercial? En caso afirmativo, indique si en su país el mismo se considera como un acto de corrupción para los propósitos de la Convención, y describa brevemente las normas y/u otras medidas existentes al respecto, señalando las sanciones que establecen y adjunte copia de las mismas.**

El Ecuador en su legislación interna no tipifica el delito de soborno transnacional, sin embargo, si define algunas normas que en materia penal pueden considerarse como supletorias a efectos de facilitar cooperación con otros Estados para sancionar y prevenir el soborno transnacional.²⁸

Así, el Art. 5 del Código Penal, señala que toda infracción cometida dentro del territorio ecuatoriano, por ecuatorianos o extranjeros, será juzgada y reprimida conforme a las leyes nacionales, salvo disposición legal en contrario. La referida norma señala además que será reprimido conforme a la ley ecuatoriana el nacional o extranjero que cometa fuera del territorio nacional:

4. Delitos cometidos por funcionarios públicos al servicio del Estado, abusando de sus poderes o violando los deberes inherentes a sus funciones (...)

6. Cualquiera otra infracción para la que disposiciones especiales de la ley o convenciones internacionales establezcan el imperio de la ley ecuatoriana.

Se destaca que además de la CICC, el Ecuador es signatario desde el 13 de Diciembre de 2000, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional, cuya ratificación se realizó el 17 de septiembre de 2002.

Por lo expuesto, se concluye que la legislación ecuatoriana si bien no ha tipificado como tipo penal el soborno transnacional, reconoce para fines punibles las infracciones determinadas en convenios internacionales, como es en el caso presente, la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional.

De otra parte, la legislación ecuatoriana ha tipificado el delito de cohecho principalmente en la legislación penal, bajo las siguientes figuras de Cohecho a funcionario público (Art. 285 Inc. 1 de CP. Conc.: arts. 16, 46).²⁹

Cohecho a juez, árbitro, o componedor.- El Art. 288 del Código Penal, en concordancia con el artículo 289, tipifica el cohecho de un juez, árbitro, o componedor y lo sanciona con reclusión mayor ordinaria de 4 a 8 años, multa igual al triple del dinero o valor de la recompensa y privación del ejercicio de la abogacía.

Cohecho mediante violencia o amenaza, promesas u ofertas tendientes a corromper a funcionario público, jurado, árbitro o componedor.- Las personas que hubieren compelido por medio de violencias o amenazas, corrompido por promesas, ofertas, dones o presentes, a un funcionario público, a un jurado, árbitro o componedor, o a una persona encargada de un servicio público, para obtener un acto de su empleo u oficio, aunque fuera justo, pero no sujeto a retribución, o la omisión de un acto correspondiente al orden de sus deberes. La pena establecida para este caso es la prisión de 6 meses a tres años y multa de 8 a 16 dólares. (Art. 290 del CP. Conc.: art. 288 y 291)³⁰

Cohecho en juicio sujeto a la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas.- Esta figura delictiva es aplicada a quien intente cohechar a quien conoce o juzga uno de los delitos reprimidos por la Ley de Sustancias Estupefacientes o Psicotrópicas, o a la autoridad o agente de ella que lo investiga. El cohecho consiste en que un funcionario público y toda persona encargada de un servicio público que aceptaren oferta o promesa, o recibieren dones o presentes, para ejecutar un acto de su empleo u oficio, aunque sea justo, pero no sujeto a retribución. La pena establecida para este delito será de 8 a 12 años de reclusión mayor extraordinaria, además de otras penas pecuniarias, nulidad de actos administrativos y *decomiso especial de*

28 El catalogo de delitos del que dispone el Ministerio Público, tampoco incorpora el delito de “soborno transnacional”. Ver: <http://www.fiscalia.gov.ec/catalogo/tbl06delitolist.php>

29 Ver Anexo XVIII: “Documento síntesis. Tipificación del cohecho y la concusión en la legislación ecuatoriana”, Melania Carrión, Grupo FARO, Julio 2009.

30 Ibídem. Ver en particular, Tabla de circunstancias no modificatorias del delito de cohecho mediante violencia, amenaza, promesas y ofertas tendientes a corromper a funcionario público, jurado, árbitro o componedor.

bienes, medios de transporte y dinero aprehendido y que tuvieren los encausados en cuentas bancarias y de ahorros así como títulos de valor.

El Código Penal en sus Artículos 16 y 46 establece que los autores de tentativa sufrirán una pena de uno a dos tercios de la que se les habría impuesto si el delito se hubiere consumado (...). Por último, la consumación del cohecho constituye circunstancia modificatoria no constitutiva con una pena de reclusión mayor extraordinaria de 12 a 16 años; multa de 60 a 800077 salarios mínimos vitales generales tanto para quien los propuso como para quien lo aceptó (Art. 77 Inc. 2)

a) Si su Estado ha tipificado como delito el soborno transnacional, mencione brevemente los resultados objetivos que se han obtenido al respecto, tales como procesos judiciales en curso y sus resultados, referida esta información, en lo posible, a los últimos cinco años.

En caso de que su Estado no haya tipificado como delito el soborno transnacional, indique brevemente si su país está desarrollando algunas acciones para hacerlo.

No se tuvo acceso a información alguna que sugiera que el Estado ecuatoriano se encuentre desarrollando acciones para tipificar el delito de “soborno transnacional”.

2. Asistencia y cooperación en caso de Estados Parte que no hayan tipificado el soborno transnacional

a) Si su Estado no ha tipificado como delito el soborno transnacional, indique si su país brinda la asistencia y cooperación previstas en la Convención, en relación con este delito, en la medida en que sus leyes lo permiten.

El Estado ecuatoriano a través de la suscripción de tratados internacionales brinda cooperación en relación a la Convención Interamericana contra la Corrupción. Al respecto el Art. 282 del Código Orgánico de la Función Judicial³¹, señala entre las atribuciones de la Fiscalía General del Estado, las siguientes:

3. Dirigir, coordinar y supervisar las funciones de intercambio de la información y pruebas sobre nacionales o extranjeros implicados en delitos cometidos en el exterior, cuando así lo prevean los acuerdos y tratados internacionales;

A partir de este imperativo legal, la Fiscalía General del Estado, ha promovido algunas iniciativas tendientes a garantizar la cooperación para aspectos previstos en la Convención Interamericana contra la Corrupción.

b) En caso de que la respuesta anterior sea afirmativa, mencione brevemente los resultados objetivos que se han obtenido al respecto, referida esta información, en lo posible, a los últimos cinco años.

A partir del año 2004, la Fiscalía General del estado, ha creado la Unidad de Asuntos Internacionales, la cual, según información difundida en el sitio web del Ministerio Público, funciona principalmente sobre dos ejes: Cooperación Judicial Internacional; y, Política Internacional frente a los demás Estados y Organismos Internacionales.

“El Objeto de la Unidad es facilitar un apropiado mecanismo de cooperación en el contexto del Derecho Público Internacional, a través de una comunicación directa, ágil y eficaz con países y organismos internacionales; y, así viabilizar la Asistencia Penal Internacional.”³²

En cumplimiento a su objeto, la Fiscalía presta asistencia en aspectos relacionados a los siguientes instrumentos multilaterales y bilaterales:

31 Anexo XIX. COFJ.

32 Sitio web del Ministerio Público.

Instrumentos Multilaterales³³:

Convención Interamericana Sobre Asistencia Mutua en Materia Penal (NASSAU 1992) RO. 147-14.08.03

Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (PALERMO 2000) RO. 197 de 24.10.03

Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (VIENNA 1988) RO. 396 de 15.03.90

Convención Interamericana contra la Corrupción RO. 83 de 10.06.97

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción MERIDA 2003 RO. 166 15.12.05

Instrumentos Bilaterales³⁴:

Tratado de Cooperación en Materia Penal Con Suiza RO. 140 -3.03.99

Convenio Sobre Asistencia Judicial En Materia Penal Entre la República del Ecuador y la República del Paraguay RO.371 de 18.06.01

Convenio Sobre Asistencia Jurídica Entre Ecuador y México: RO. 29 de 1.06.05

Para requerir cooperación judicial en cualquier del proceso penal, se debe fundamentar los petitorios conforme lo prevén las convenciones (Art. 2 Nassau y Art. 18 de Palermo) El proceso a seguir para requerir cooperación judicial se inicia presentando el Formato Único de Asistencia Penal y siguiendo las instrucciones indicadas en el sitio web de la Fiscalía.

Conclusiones y recomendaciones

El Ecuador no ha tipificado el delito de cohecho o soborno transnacional pero contempla en su legislación la posibilidad de cooperación internacional en esta materia así como la observancia de la CICC. El Ministerio Fiscal General ha tomado importantes iniciativas para promover este tipo de cooperación, aunque no fue posible acceder a estadísticas que permitan evaluar los resultados concretos y avances devenidos de estos convenios y mecanismos.

Por lo expuesto, se recomienda al Estado Ecuatoriano.

a) Promover la incorporación de normas internacionales tendientes a facilitar la prevención y combate del soborno transnacional. Para ello se sugiere al estado ecuatoriano adherirse a instrumentos como la Convención para combatir el cohecho de los servidores públicos en transacciones comerciales internacionales.³⁵

b) Depurar la administración de justifica de la corrupción y garantizar la ética e idoneidad en los funcionarios judiciales.³⁶ Dado que uno de los mayores problemas que enfrenta la institucionalidad de combate a la corrupción en el Ecuador es la precariedad burocrática y un sistema judicial cómplice de la impunidad, respetando la autonomía que garantiza al poder judicial, se sugiere promover una reforma real a la administración de justicia, la que debe pasar por rigurosos y transparentes procesos de selección de funcionarios y magistrados. La carrera judicial y la estabilidad deberán responder a criterios de evaluación de

33 Anexo XX Instrumentos Multilaterales y cooperación internacional en materia penal

34 Anexo XXI Instrumentos Bilaterales y cooperación internacional en materia penal.

35 Anexo XLVI. Convención para combatir el cohecho en servidores públicos en transacciones comerciales internacionales.

36 En su estudio, Leonardo Hernández, se refiere a percepción ciudadana de la justicia como una de las funciones más corruptas del Estado, ver

<http://www.lexis.com.ec/lexis/Novidades/DocsInvestJurid/Investigaci%C3%B3n%20Plan%20de%20Combate%20a%20la%20Corrupci%C3%B3n.pdf>

desempeño y filtros de ética y probidad incuestionable. Se sugiere además promover reglamentos, instructivos y mecanismos de rendición de cuentas en la función judicial, así como implementar mecanismos efectivos de denuncia y reserva de identidad del denunciante. También se sugiere incorporar a la sociedad civil en procesos de veeduría a la gestión de esta función del Estado.

c) Promover la construcción de indicadores claros y específicos en la gestión de la administración de justicia (Corte Nacional, Corte Constitucional, Corte Electoral, Fiscalía General de la Nación). Con la participación de la Función de Transparencia y Control Social se sugiere la implementación de plataformas tecnológicas y el diseño participativo de los estándares e indicadores de gestión con énfasis particular en los aspectos de la CICC y otras normas internacionales y naciones de combate a la corrupción.

CAPÍTULO IV

ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO (ARTÍCULO IX DE LA CONVENCIÓN)

1. Tipificación del enriquecimiento ilícito

- a) **¿Ha tipificado su Estado como delito, con sujeción a su Constitución y a los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, el incremento del patrimonio de un funcionario público con significativo exceso respecto de sus ingresos legítimos durante el ejercicio de sus funciones y que no pueda ser razonablemente justificado por él? En caso afirmativo, indique si en su país el mismo se considera como un acto de corrupción para los propósitos de la Convención, y describa brevemente las normas y/u otras medidas existentes al respecto, señalando las sanciones que establecen y adjunte copia de las mismas.**

SI, al respecto el del Código Penal contemplan las siguientes disposiciones:

Art. (296.1) Constituye enriquecimiento ilícito el incremento injustificado del patrimonio de una persona, producido con ocasión o como consecuencia del desempeño de un cargo o función pública, generado por actos no permitidos por las leyes, y que, en consecuencia, no sea el resultado de ingresos legalmente percibidos.

Art. (296.2).- El enriquecimiento ilícito se sancionará con la pena de uno a cinco años de prisión y la restitución del duplo del monto del enriquecimiento ilícito, siempre que no constituya otro delito.

Art. (296.3).- Son aplicables los dos artículos innumerados anteriores a quienes como funcionarios o empleados, manejen fondos de los Bancos Central, del Sistema de Crédito de Fomento y Comerciales y del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

- b) **Si su Estado ha tipificado como delito el enriquecimiento ilícito, mencione brevemente los resultados objetivos que se han obtenido al respecto, tales como procesos judiciales en curso y sus resultados, referida esta información, en lo posible, a los últimos cinco años.**

Uno de los mecanismos que supuso mayor aporte para la detección y sanción del enriquecimiento ilícito fue la Comisión de Control Cívico de la Corrupción que promovió la investigación de varios caso que conmocionaron a la sociedad. Sin embargo, como lo denuncia la misma comisión en el Boletín 394 de 7 de agosto de 2008, muchos casos se encuentran con la impunidad provocada por un sistema judicial ineficiente y cómplice. Así, llama la atención que de los diferentes juicios planteados en el llamado caso

“Cabrera”³⁷ por nueve delitos, ocho incluido el de enriquecimiento ilícito hayan tenido sentencia de sobreseimiento provisional o definitiva, develando clara impunidad.

La CCCC denunció el 24 de octubre de 2002 que el Juez Primero de lo Civil de Pichincha, Dr. Alfredo Grijalva durante 6 meses percibió ingresos ilegalmente y que no incluyó bienes inmuebles valorados en 1069.185,00 dólares en su declaración juramentada de bienes. Se destaca que la declaración juramentada de bienes como requisito en la administración pública ha significado una herramienta para la determinación de responsabilidades e indicios de enriquecimiento ilícito cuando se comprueba la omisión de información.³⁸

La Contraloría General del Estado tiene un rol activo en la determinación de indicios de responsabilidad penal por peculado, concusión, cohecho y enriquecimiento ilícito. La Comisión legislativa aprobó en julio del 2009, reformas a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, que promueven la mayor participación del organismo de control en procesos de auditoría a las empresas privadas que manejan recursos estatales, ampliación del término para establecer responsabilidades así como la rectoría del órgano de control para la designación de auditores en los Gobiernos Autónomos Descentralizados, que hasta ahora había permitido que los organismos seccionales sean controlados por personal que pertenecía a la misma entidad y que en la práctica era puesto por el Alcalde o Prefecto Provincial.

- c) **En caso de que su Estado no haya tipificado como delito el enriquecimiento ilícito, indique brevemente si su país está desarrollando algunas acciones para hacerlo.**

N/A

2. Asistencia y cooperación en caso de Estados Parte que no hayan tipificado el enriquecimiento ilícito

- a) **Si su Estado no ha tipificado como delito el enriquecimiento ilícito, indique si su país brinda la asistencia y cooperación previstas en la Convención, en relación con este delito, en la medida en que sus leyes lo permiten.**

N/A

- b) **En caso de que la respuesta anterior sea afirmativa, mencione brevemente los resultados objetivos que se han obtenido al respecto, referida esta información, en lo posible, a los últimos cinco años.**

N/A

Conclusiones y recomendaciones:

Existen importantes mecanismos orientados a la prevención, detección e investigación del enriquecimiento ilícito, sin embargo, las sanciones que por éste y otros delitos como la concusión y el cohecho, son la excepción en la administración de justicia, la que ha constituido probablemente el mayor de los cuellos de botella y trabajos para un eficaz combate a la corrupción. Por lo expuesto, se recomienda al Estado ecuatoriano:

³⁷ El denominado Caso Cabrera conmocionó a la sociedad ecuatoriana una vez que se hizo público el negocio de captación ilegal de fondos de un Notario y en que se encontraban involucradas altas esferas de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional, la Corte Nacional de Justicia e incluso funcionarios de entidades de control.

³⁸ http://www.comisionanticorrupcion.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=1071&Itemid=104 y, http://www.comisionanticorrupcion.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=136&Itemid=97

- a) **Dada la singularidad del delito de enriquecimiento ilícito, se recomienda al estado Ecuatoriano continuar capacitando al personal de la Contraloría General del Estado y otros órganos de control.** En este sentido se propone medir y promover la capacidad técnica de la Dirección de Ética y Participación Social de la Contraloría General del Estado para garantizar el cumplimiento de su mandato en relación a las declaraciones patrimoniales.
- b) **Revisar la legislación que regula las declaraciones patrimoniales y acoplarla al nuevo marco jurídico devenido de la nueva constitución.** Para esto se recomienda al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, elaborar un proyecto de reforma legal que promueva que las declaraciones juramentadas de bienes sean publicitadas en los sitios web de las entidades de la administración pública. Con fines de seguridad deberá considerarse que la declaración disponible en el sitio web no permita la identificación direcciones de los bienes, o entidades del sector financiero en las que se encuentran depositados los activos.
- c) **Fortalecer e incrementar los procesos de verificación preliminar y los exámenes a las declaraciones patrimoniales,** buscando que el proceso alcance a todos los funcionarios y no sólo a una muestra aleatoria como se ha venido realizando. Para garantizar una activa participación ciudadana se recomienda en este sentido que la Contraloría General del Estado lleve un registro automatizado de los funcionarios públicos y sus declaraciones de bienes con la indicación de los resultados de las verificaciones preliminares o exámenes especiales que se hayan realizado a sus declaraciones.
- d) **Fomentar la activa participación ciudadana en veedurías a las declaraciones patrimoniales.**
- e) **Promover un sistema de justicia libre de corrupción.** Para esto se recomienda considerar las medidas sugeridas en el acápite anterior.

CAPÍTULO QUINTO

NOTIFICACIÓN DE LA TIPIFICACIÓN DEL SOBORNO TRANSNACIONAL Y DEL ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO (ARTÍCULO X DE LA CONVENCIÓN)

En caso de que su Estado haya tipificado como delito las figuras del soborno transnacional y/o del enriquecimiento ilícito, previstas en los párrafos 1 de los artículos VIII y IX de la Convención, con posterioridad a su ratificación, indique si ha notificado tal hecho al Secretario General de la OEA.

No procede notificación respecto a la tipificación como delito de las figuras de soborno transnacional o enriquecimiento ilícito, en el primer caso porque no se ha tipificado en esos términos y en el segundo, porque el delito de enriquecimiento ilícito fue tipificado en la legislación ecuatoriana previo a la suscripción y ratificación de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

CAPÍTULO SEXTO

EXTRADICIÓN (ARTÍCULO XIII DE LA CONVENCIÓN)

- a) **Teniendo en cuenta lo previsto en el artículo XIII, párrafos 1, 2, 3 y 4 de la Convención, permite el marco jurídico de su país considerar esta Convención como la base jurídica de la extradición en relación con los delitos que ha tipificado de conformidad con la misma? En caso afirmativo, describa brevemente las normas y/u otras medidas que lo permitan y adjunte copia de ellas.**

Si, La Ley de Extradición³⁹ (LE) establece que la extradición “*se concederá preferentemente atendiendo al principio de reciprocidad. El Gobierno podrá exigir una garantía de reciprocidad al Estado requirente*”. (Art. 1 de la Ley de Extradición). La extradición es concedida por aquellos delitos para los que las leyes ecuatorianas y las del Estado requirente señalen una pena o medida de seguridad cuya duración no sea inferior a un año de privación de la libertad o cuando tuviere por objeto el cumplimiento de condena, una pena o medida de seguridad no inferior a un año de privación de la libertad. (Art. 2 de la LE)

La disposición general, de la referida Ley establece que las condiciones, los procedimientos y los efectos de la extradición se regirán por la presente Ley, excepto en lo que fuere aplicable y estuviere expresamente previsto en los tratados o convenios internacionales en los que el Ecuador sea Parte.

- b) **Si su Estado puede denegar una solicitud de extradición relativa a los delitos aludidos en razón únicamente de la nacionalidad de la persona objeto de la solicitud, o porque se considere competente, indique si, cuando esto ocurre, en su país se procede a presentar el caso ante las autoridades competentes para su enjuiciamiento y si se informa oportunamente al Estado requirente acerca de su resultado final. En caso afirmativo, describa brevemente las normas y/u otras medidas existentes al respecto y adjunte copia de las mismas.**

La legislación ecuatoriana no establece normas para denegar una solicitud de extradición relativa a los delitos por corrupción en razón de la nacionalidad de la persona objeto de la solicitud, sin embargo, como se señaló, la LE se refiere al principio de reciprocidad que podrá exigirse al Estado requirente. Se prohíbe la extradición de un ecuatoriano y su juzgamiento se sujetará a las leyes del Ecuador. La calidad de ecuatoriano será apreciada por el Juez o Tribunal competente para conocer de la extradición en el momento de decisión sobre la misma y siempre que no hubiera sido adquirida con el propósito de hacer imposible la extradición. En este caso, el titular de la Corte Nacional de Justicia o Sala de lo Penal competente, solicitará al Presidente de la República la cancelación de la Carta de Naturalización en la misma sentencia del juicio de extradición. (Art. 4 de la LE)

- c) **Indique si su Estado procede a detener a la persona que se encuentre en su territorio cuya extradición se solicita por otro Estado Parte en la Convención, o a adoptar otras medidas adecuadas para asegurar su comparecencia en los trámites de extradición, tras haberse cerciorado de que las circunstancias lo justifican y tienen carácter urgente, y a reserva de lo dispuesto en su derecho interno y en sus tratados de extradición. En caso afirmativo, describa brevemente las normas y/u otras medidas existentes al respecto y adjunte copia de las mismas.**

39 Anexo XXIII. Ley de Extradición.

SI, al respecto la Ley de Extradición establece que en caso de urgencia el Presidente de la Corte Nacional de Justicia podrá ordenar la detención del sujeto reclamado como medida preventiva, ya sea de oficio o a solicitud expresa del Estado requirente, previa existencia de sentencia condenatoria o mandamiento de detención motivado y fechado así como ofrecimiento de presentar seguidamente demanda de extradición. Se informará al estado reclamante respecto a las resoluciones adoptadas, especialmente y con la urgencia posible, acerca de la detención y plazo para la presentación de la demanda de extradición (Art. 8 de la LE. Conc.: art. 9 - 11).

d) Mencione brevemente los resultados objetivos que se han obtenido con la aplicación de las normas y/u otras medidas vigentes en su Estado en materia de extradición, en relación con los delitos antes aludidos, tales como solicitudes de extradición formuladas a otros Estados Parte para la investigación o juzgamiento de esos delitos y trámites realizados por su país para atender las solicitudes que con el mismo propósito le han formulado dichos Estados, indicando los resultados de tales trámites, referida esta información, en lo posible, a los últimos cinco años.

No ha sido posible acceder a las estadísticas oficiales de los procesos de extradición iniciados, solicitados o concluidos sin embargo, se señala que el 14 de julio 2009 el Gobierno del Ecuador presentó a México la petición formal de extradición contra Lucía Morett a quien se le acusa de atentar contra la seguridad nacional. (Juzgado Tercero de Penal de Sucumbíos. Causa Penal 126-2008-JTP-S).

Ecuador así mismo logró que mediante sentencia de 27 de febrero de 2006, la extradición del banquero Nicolás Landes por el delito de malversación de fondos cuando fue presidente del Banco Popular, otro caso a referir es el del ex banquero Alejandro Peñafiel cuya extradición se logró en el año 2001. Sin embargo otros procesos de extradición como la de los “hermanos Roberto y Williams Isaías” acusados de malversación y peculado en el caso “Filanbanco” lo que ocasionó la mayor de las crisis financieras en la historia del Ecuador, no ha podido cristalizarse. En entrevista al Director de Investigaciones de la Fiscalía General informó que Estados Unidos no ha dado luz verde a la extradición entre otras razones porque misteriosamente los varios pedidos que hacía el Ecuador llegaban con la documentación incompleta al Departamento respectivo en Estados Unidos.

Conclusiones y recomendaciones:

Los avances en materia de extradición en el Ecuador para garantizar que los corruptos respondan ante la ley por sus actos han sido lentos en el Ecuador pese a la existencia de acuerdos y convenios para facilitar los procesos. Los mayores impedimentos para la aplicación de las normas están en una legislación que permite que los acusados puedan dilatar los procesos con incidentes judiciales, a esto se suma como se ha dicho las características propias de un sistema judicial ineficiente y que promueve la impunidad. No ha sido posible la extradición de los hermanos Isaías acusados de la mayor de las crisis financieras del Ecuador.

Al respecto se recomienda al estado ecuatoriano:

a) Insistir en la extradición de los aproximadamente 14 acusados de actos de corrupción relacionados con la crisis financiera.

b) Establecer regulaciones que permitan sancionar de manera efectiva a los acusados de actos de corrupción, estableciendo normas que impidan el uso arbitrario de figuras legales que, amparadas en una errónea interpretación de los principios de inocencia y debido proceso, han provocado dilaciones en los procesos judiciales. Para esto se sugiere la realización de un estudio que permita encontrar en la legislación adjetiva y sustantiva penal, normas que pueden promover impunidad, dilación procesal o en general entorpecimiento de la sustanciación de las causas. Además deberá considerarse la posibilidad de endurecer las sanciones de funcionarios públicos y de la administración de justicia que retrasen procesos o actúen en claro perjuicio a la legislación de combate a la corrupción.

c) Implementar sistemas para el seguimiento de casos y sistematización de la información. Para ello se sugiere la creación de plataformas tecnológicas y la capacitación a funcionarios en el manejo de indicadores y cifras estadísticas que permitan conocer número de procesos por figura delictiva, estado de los procesos y resultados/sanciones.

SECCIÓN II

SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN LOS INFORMES POR PAÍS DE LAS RONDAS ANTERIORES

1. Primera Ronda

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

I. RECOMENDACIÓN: Fortalecer la implementación de leyes y sistemas reglamentarios con respecto a los conflictos de intereses⁴⁰.

A) En el marco del Plan de Acción, se definieron 6 acciones orientadas a cumplir con la recomendación (Ver anexo XXIV). Según se informa en el Plan de Acción publicado en el sitio web de la ex Comisión de Control Cívico contra la Corrupción, en relación a la primera medida, se realizó un diagnóstico de la normativa para prevenir el conflicto de intereses⁴¹ y ello se identificó el número de normas de conducta por tipo de funcionario que constan en el documento “Pautas para un sistema de tratamiento del conflicto de intereses en el Ecuador” elaborado por Elí Lozada (Anexo XXV).

Por otro lado, si bien no ha sido posible contar con la probación de un Código de Conducta para toda la Administración Pública, la ex Comisión de Control Cívico Contra la Corrupción adoptó una serie de mecanismos para promover la ética pública entre ellos: a) la elaboración de un Código de Conducta⁴²; b) la capacitación en ética y valores para cuyo propósito realizó convenios con universidades, colegios, municipalidades y con el Ministerio de Educación⁴³; c) Se definió el eje “Gestión Pública Transparente”⁴⁴ y en este contexto se desarrollaron dos principales proyectos: Municipios Transparentes y Participación Gobernabilidad y Desarrollo; d) Así mismo, la ex CCCC celebró un “Convenio de Donación”⁴⁵ suscrito con el Banco Mundial, el 26 de julio de 2005 para ejecutar el proyecto de “Desarrollo de las Capacidades de las Bases en Auditoría Social” y un convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo, administrador del fondo fiduciario italiano para Firmas Consultoras e Instituciones Especializadas, a través del Convenio de Cooperación Técnica no reembolsable N. ATN/II-9002-EC⁴⁶ que otorgó una cooperación técnica de ciento cincuenta mil dólares americanos para la adquisición de bienes y contratación de servicios necesarios para la ejecución del programa de cooperación técnica “Ética, Capital Social y Desarrollo en el Ecuador”.

Otras acciones concretas que han sido desempeñadas por la Contraloría General del Estado son: a) Concursos de ensayos sobre valores⁴⁷; b) exámenes especiales que determinaron indicios de responsabilidad como por ejemplo, el examen especial de auditoría de la Contraloría que permitió establecer que en la

40 Ver Medidas sugeridas en Anexo XLVII. Recomendaciones y medidas en el marco de la I Ronda de Análisis.

41 Anexo XXV, Documento: Pautas para un sistema de tratamiento del conflicto de intereses en el Ecuador, elaborado por Alí Lozada de la Comisión de Control Cívico contra la Corrupción, 2004. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/0/29/31773133.pdf>

42 Anexo XXVI. Boletín de la Comisión de Control Cívico contra la Corrupción, 17 de julio de 2008.

43 Ver Anexo XXVIII. Convenio de cooperación y coordinación Interinstitucional entre la CCCC y el Ministerio de Educación y Cultura, suscrito el 30 de noviembre de 2005 y con una duración de 5 años fiscales.

44 Anexo XXVII. Documento Gestión Pública Transparente. CCCC.

45 Anexo XXIX. Boletín de prensa_Convenio Banco Mundial _CCCC.

46 Anexo XXX. Convenio BID_CCCC.

47 Anexo XXXI. Revista CARTA. No. 90, febrero de 2009, pp. 24-31.

Superintendencia de Bancos se pagaron ilegalmente bonos y remuneraciones por aproximadamente 15 millones de dólares;⁴⁸ c) capacitación obligatoria en Gestión Pública y Control Social, previo a la entrega del nombramiento definitivo⁴⁹; d) implementación del programa “Ética en Acción”⁵⁰ en el que se difunde y capacita a los funcionarios respecto al Código de Ética institucional y que es ejecutado por la Dirección de Asuntos Éticos de la Contraloría General del Estado, entre otros; y, e) Análisis de las declaraciones patrimoniales de nuevos funcionarios. Según información de la Contraloría, actualmente se registra en la base de datos más de 114.130 declaraciones juramentadas, durante los primeros meses del año 2009 se han detectado 6 casos que se encuentran en proceso de investigación.⁵¹

En relación al establecimiento de “periodos de enfriamiento” luego de la salida de un funcionario de un cargo público, la legislación ecuatoriana no ha mostrado avances importantes.

Varias entidades han definido planes anuales de capacitación que incorpora la ética y valores como aspecto nodal⁵² y otras han elaborado su propio código de ética.⁵³

Entre otras iniciativas puede mencionarse:

- El poder legislativo, en el Estatuto de Funcionamiento de la Comisión Legislativa y de Fiscalización, en el Cap. XI, Art. 66, De los Principio Éticos, se mencionan las obligaciones y las restricciones de los Asambleístas y en el Art. 67 se estipula, el trámite para investigaciones referentes a denuncias, acorde al Art.66.⁵⁴
- La Superintendencia de Bancos y Seguros, promueve la ética entre sus valores institucionales y ha publicado un tríptico sobre Transparencia Financiera y Cultura Financiera, del año 2008.⁵⁵
- En el sitio web de la Defensoría del Pueblo, se rescata el concepto de ética institucional a través de la “Dirección Nacional de promoción y desarrollo institucional”⁵⁶.
- El Instituto Nacional de Contratación Pública INCOP ubica la ética dentro de los valores institucionales y establece algunas guías de “Conductas Asociadas” destinadas a los funcionarios⁵⁷. Sin embargo, en el Plan Estratégico 2009-2012, se reconoce la falta y la necesidad de procesos de capacitación para el personal. Para ello, se establecen metas e indicadores a mediano y largo plazo⁵⁸. Así mismo, dentro de la pagina, hay un link específico sobre el combate a la corrupción, donde la ciudadanía puede hacer su denuncia; además, se afirma se guardará absoluta reserva, y en caso de ser comprobada la denuncia, esta pasara a la Contraloría⁵⁹. Así mismo, allí se puede leer las opiniones, denuncias y comentarios respeto a casos de corrupción en los procesos de compras.

48 Anexo XXXI. Revista CARTA, No. 90, febrero de 2009, pp. 34-35.

49 Ibidem, pp. 36.

50 Anexo XXXII. Revista CARTA, No. 92, mayo de 2009, pp. 17-18

51 Anexo XXXII. Revista CARTA, No. 92, mayo de 2009, pp. 25-26.

52 Anexo XXXIII. Plan Capacitación 2009, Contraloría General del Estado.

53 Anexo XXXIV. Código de Ética de la Contraloría General del Estado., disponible en <http://www.contraloria.gov.ec/documentos/normatividad/CodEticaCge.pdf>; Anexo XXXV Código de Ética de la Fiscalía General del Estado, disponible en <http://www.fiscalia.gov.ec/Publicaciones/>; Anexo XXXVI Código de Ética del INCOP, disponible en <http://www.compraspublicas.gov.ec/images/documentos/c%C3%B3digo%20de%20%C3%89tica.pdf>.

54 http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos-asamblea-nacional/mandato_23.pdf

55 http://www.superban.gov.ec/medios/PORTALDOCS/downloads/cultura_financiera/info_0033.pdf

56 http://www.defensordelpueblo.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=86&Itemid=72

57 <http://www.compraspublicas.gov.ec/images/documentos/plan%20estr%C3%A1gico%20incop.pdf>

58 (Buscar ética) <http://www.compraspublicas.gov.ec/images/documentos/indicadores.pdf>

<http://www.compraspublicas.gov.ec/images/documentos/objetivos%20indicadores%20metas%20y%20proyectos.pdf>

59 http://www.compraspublicas.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=220&Itemid=101

B) Si bien, las entidades y principales organismos estatales han incorporado entre sus valores institucionales el de la ética pública, en general, las iniciativas de capacitación no cuentan con una guía metodológica que sea uniforme entre las entidades del sector público y que puedan facilitar los procesos e iniciativas individuales. En este sentido está pendiente aún la promoción de un código de conducta o ética para los servidores públicos.

No es posible encontrar entre la información que difunden las entidades medidas de datos respecto a los resultados de la implementación o reconocimiento de estos valores, por ejemplo, estadísticas respecto al número de denuncias realizadas por los propios funcionarios, funcionarios sancionados, destituidos o denunciados por irrespeto a las normas de conducta. La ausencia de esta información genera una percepción de inacción e impunidad entre la sociedad civil y entre los servidores públicos. Esta información sería en particular relevante entre las principales entidades de control articuladas al Plan de Acción y cada uno de los componentes definidos en este por la Ex Comisión de Control Cívico contra la Corrupción, ahora regentado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Por último, se destaca que las iniciativas de capacitación y promoción de la ética pública llevadas a cabo por la ex CCCC, deben considerarse una buena práctica que el naciente Consejo de Participación Ciudadana y Control Social puede incorporar a su agenda en procura de cumplir su mandato constitucional.

En relación a la implementación del Plan de Acción, reconociendo las iniciativas tomadas por la ex Comisión de Control Cívico contra la Corrupción y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, podemos mencionar que uno de los mayores inconvenientes que se ha presentado, ha sido el de la inestabilidad institucional acaecida a partir del proceso de rediseño institucional en el que se encuentra inmerso el Ecuador y que luego de la Constitución de 2008 en el caso específico que nos ocupa, ha supuesto una nueva institucionalidad que tiene como actor central el Consejo de Participación Ciudadana y los demás órganos que conforman la Función de Transparencia y Control Social. Otra de las grandes limitaciones que se observa es la ausencia de una agenda clara en el combate a la corrupción parte de estas nuevas instancias, lo que se asume responde a la fase de transición institucional en la que se encuentran.

Por último, se destaca que si bien existió un interesante participación de la Sociedad Civil en el proceso de elaboración del proyecto de Plan de Acción, los intereses particulares y el celo institucional significaron un desincentivo para tal participación, razón por la cual, es necesario que las nuevas entidades como el Consejo de Participación Ciudadana genere alianzas estratégicas con organizaciones de la sociedad civil para promover la implementación del Plan de Acción en sus distintos componentes.

No existen mecanismos que permitan anticipar y prevenir efectivamente los posibles conflictos de interés a los que se encuentra avocado un funcionario público. Para el efecto, un mecanismo en el que se expliciten los temas, áreas o posibles conflictos de intereses previo a la posesión del cargo o el “Mandato Especial de Administración Ciega de Patrimonio (fideicomiso ciego)”, podrían significar importantes mecanismos que desincentiven la corrupción. Es necesario además reformar el marco legal identificando los vacíos y ambigüedades jurídicas evitando que se continúen dando casos de conflictos de intereses amparados en procedimientos administrativos como delegación o encargo de una función para simular que quien favorece a un tercero no es el directamente interesado.

C) Función de Transparencia y Control Social, SENRES, Asamblea Nacional Constituyente, Asociación de Municipalidades del Ecuador. Se destaca sin embargo, que se requiere la colaboración técnica que promueva la coordinación eficiente fundamentalmente entre las entidades que integran la Función de Transparencia y Control Social (Consejo de Participación Ciudadana, Defensoría del Pueblo, Contraloría General del Estado y Superintendencias) así como con otras instituciones como la Fiscalía General del Estado, el Servicio de Rentas Internas, Corporación Aduanera Ecuatoriana, Policía Nacional, SENRES y a la función judicial.

En relación a la efectiva implementación del Plan de Acción, es necesario que se incorpore a la sociedad civil y que se conjuntamente se defina indicadores cuantitativos y cualitativos que permitan un seguimiento a su implementación.

II. RECOMENDACIÓN: Fortalecer el sistema de control de los recursos de la administración pública.⁶⁰

A) Uno de los avances es la creación del quinto poder – Función de Transparencia y Control Social” que *“impulsará 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 los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentará e incentivará la participación ciudadana; protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y prevendrá y combatirá la corrupción”*. (Art. 204 de la Constitución de 2008)

El Art. 207 de la Constitución de la República del Ecuador crea el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que *“promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsará y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público, y designará a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley (...)*.

La Comisión de Legislación, aprobó el 14 de julio de 2009, la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social⁶¹, que tiene como objetivo regular la organización, funcionamiento y atribuciones de este organismo. La referida ley califica los criterios para la admisión de casos de investigaciones y además señala que los informes de las investigaciones activan procesos de control y juzgamiento, tienen validez probatoria y son de trámite obligatorio.

Debe destacarse como relevante, que el nuevo marco constitucional ecuatoriano (Art. 208, Num. 6), al referirse a los deberes y atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, entre otros, el deber de *“actuar como parte procesal en las causas que se instaren como consecuencia de sus investigaciones”*. Además el referido numeral establece que *“Cuando en sentencia se determine que en la comisión del delito existió apropiación indebida de recursos, la autoridad competente procederá al decomiso de los bienes del patrimonio personal del encausado”*.

Esta disposición constitucional es recogida en la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, aunque aún es materia pendiente su reglamentación.

B) La implementación de la recomendación se ha encontrado con las siguientes limitaciones:

- No existe un real y efectiva coordinación interinstitucional entre las entidades encargadas del control. Los esfuerzos realizados por la Mesa de Implementación conformada por la ex – Comisión de Control Cívico contra la Corrupción se encontró con la imposibilidad real de generar sinergias entre las diversas instituciones.
- Un sistema de control de los recursos del Estado, requiere previamente la definición de claros indicadores de seguimiento y la difusión de datos que permitan verificar que existen avances y acciones reales contra la impunidad.
- La naciente institucionalidad del la Función de Transparencia y Control Social advierte la necesidad de que ésta se nutra de las experiencias de sus antecesores y de la sociedad civil.

⁶⁰ Ver Medidas sugeridas en Anexo XLVII. Recomendaciones y medidas en el marco de la I Ronda de Análisis.

⁶¹ http://asambleanacional.gov.ec/blogs/comision_8/files/2009/07/ley-del-consejo-de-participacion-ciudadana-y-control-social-aprobada.pdf

- El sistema judicial es en la práctica una de las mayores trabas para la acción eficaz y sancionadora del Estado por actos de corrupción.

C) Función de Transparencia y Control Social, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Asamblea Legislativa, Contraloría General del Estado, Ministerio Público, Corte Nacional de Justicia y Consejo de la Judicatura.

III. 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.*

A) En el Informe de Seguimiento a las Recomendaciones de la Primera Ronda, se refirió que el Ministerio Público cuenta ya con un Programa especializado de protección a testigos y víctimas. Aunque no es posible encontrar estadísticas generales en el portal de la Fiscalía General del Estado, el Ministro Fiscal de Manabí, asegura que en el caso de esta provincia hay 114 testigos protegidos y que 18 miembros judiciales están dentro del programa. Según las estadísticas en el 2008 la fiscalía logró 17 sentencias condenatorias gracias al Sistema de Protección de Víctimas y Testigos. En lo que va del 2009 ya van siete sentencias.⁶²

Se destaca una vez más la experiencia de la Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción, cuya base legal le permite solicitar sanciones a los funcionarios que intenten reprimir a quien denuncie actos de Corrupción.⁶³

B) El mayor de los inconvenientes encontrados en este sentido son:

- Limitadas capacidades en recursos y capacitación técnica a funcionarios del Ministerio Público para garantizar la eficiencia del Programa.
- La legislación ecuatoriana no cuenta con normativa que defina mecanismos claros y eficaces para garantizar la protección a los funcionarios públicos que denuncien actos de corrupción-
- Exceptuando el caso del Municipio de Quito que ha definido algunos mecanismos, tanto a nivel nacional como subnacional, no existe una agenda que promueva que los funcionarios públicos denuncien actos de corrupción. Una forma de desincentivar la impunidad e inacción de los funcionarios públicos sería definir incentivos selectivos positivos que promuevan la mayor participación y medidas claras que limiten los actos de represalias en casos de denuncias por corrupción.

A) 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. Es necesario que a esta agenda se sumen en una dinámica de coordinación la SENRES, la Contraloría General del Estado y, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

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

IV RECOMENDACIÓN: *Fortalecer los sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos.*

A) La Contraloría General del Estado es la entidad encargada de exigir, custodiar e investigar las declaraciones de bienes de funcionarios públicos. Si bien se ha publicado en la página web de la Contraloría

⁶² <http://www.eldiario.com.ec/noticias-manabi-ecuador/123381-hay-114-testigos-prottegidos/>

⁶³ Base legal de Quito Honesto: http://www.quitohonesto.gov.ec/images/LOTAIP/2009/BaseLegal/ordenanza116_2.pdf

quienes han hecho las declaraciones desde 1980 (no hay información desde 1980 a 1992) hasta el 2009, no es posible tener acceso a las declaraciones como tal. Por otro lado, no existe información publicada sobre el seguimiento a las declaraciones. La Contraloría ha creado la “Dirección de Asuntos éticos y participación ciudadana” con administradores de gestión en lo que respecta a declaraciones patrimoniales así como a participación ciudadana y análisis de denuncias.

Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, amplía la responsabilidad y exigencia sobre este tema.

En el presente gobierno se ha tomado medidas tendientes a promover el cumplimiento de esta recomendación, así, en el sitio web de las principales entidades de la Función Ejecutiva se difunde las declaraciones de bienes de las principales autoridades, lo que supone promover la cultura de la rendición social de cuentas.⁶⁴

B) Una de las mayores dificultades que se observan en relación al un efectivo control de activos, ingresos y pasivos se relaciona con las limitadas capacidades de la Contraloría General del Estado. Se destaca que no existe una evaluación sistemática de las declaraciones de bienes, muchas veces limitada por la misma Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, su Reglamento y la Ley de Declaraciones Patrimoniales que establecen una labor de control excepcional a las declaraciones, es decir cuando medie incompatibilidades entre las declaraciones presentadas por los funcionarios. A esto se suma que no se ha difundido a la ciudadanía el mecanismo de la declaración juramentada de bienes como estrategia de combate a la corrupción y para promover transparencia y control social. Tampoco existe un mecanismo de monitoreo al incremento del patrimonio del funcionario mientras está desempeñando el empleo.

Se destaca que en general la Contraloría en su gestión de control gubernamental y control interno, no tiene un rol activo en la investigación de casos. Para un adecuado control, prevención e indagación, se recomienda considerar la generación de capacidades de *auditoría forense* que supere las propias de una auditoría financiera y de gestión.

Por último, otra dificultad consiste en la imposibilidad de acceder a datos que permitan identificar el nivel de avance en la implementación de estas recomendaciones, por ejemplo, contar con las estadísticas actualizadas respecto al número de funcionarios que no han presentado las declaraciones de bienes, número de sanciones por incumplimiento o la posibilidad de saber el número de declaraciones que se encuentren siendo investigadas.

C) El rol primario debería ser desempeñado por la Contraloría General del Estado en Coordinación con la demás órganos de Control, la Fiscalía y con la participación de la Sociedad Civil

V RECOMENDACIÓN: *Fortalecer los órganos de control superior, en lo concerniente a las funciones que desarrollan en relación con el control del efectivo cumplimiento de las disposiciones previstas en los numerales 1,2,4 y 11 de la Convención, con el objeto de asegurar la eficacia en dicho control, dotándolas con los recursos necesarios para el cabal desarrollo de sus funciones; procurando que cuenten para ellos con un mayor apoyo; y, estableciendo mecanismos que permitan la efectiva coordinación institucional de sus acciones, cuando corresponda, y una continua evaluación y seguimiento de las mismas.*

A) El SAE se desmanteló debido a celos institucionales y falta de articulación entre las entidades que lo conformaban. A raíz del actual marco constitucional (2008), se crea la Función de Transparencia y Control Social, la que como se refirió en líneas anteriores, se convierte en la instancia superior de articulación para

64 Declaración de Bienes de las principales autoridades de la Secretaría Nacional de Planificación del Desarrollo (SENPLADES): http://www.senplades.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=214&Itemid=145

promover la transparencia, control social y combate a la corrupción. En este sentido se destaca el rol del naciente Consejo de Participación Ciudadana y Control Social convertido en la Autoridad Central encargada de promover el combate a la corrupción. El Consejo de participación Ciudadana y Control Social ha suscrito Convenios y Actas compromiso con las otras entidades que conforman la Función de Transparencia y Control Social así como algunos específicos con la Contraloría General del Estado.

B) Debido a la reciente creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, no es posible identificar mayores problemas en la implementación de las recomendaciones. Sin embargo, es necesario que esta instancia promueva una real articulación y coordinación de acciones interinstitucionales con otras instancias estatales así como con la sociedad civil. Se destaca la necesidad de aterrizar con indicadores claros y medibles el Plan de Acción y para ello se requiere convocar esfuerzos de la sociedad civil en un proceso de diálogo informado

C) Fundamentalmente los órganos de la Función de Transparencia y Control Social, con la coordinación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y la participación de la Sociedad Civil.

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 CONVENCION)

VII RECOMENDACIÓN⁶⁵: *Fortalecer los mecanismos para garantizar el acceso a la información pública*

A) El 18 de mayo del 2009, la LOTAIP cumplió 5 años desde su promulgación, para ello Coalición Acceso realizó un foro en el mismo mes para discutir los avances en esta dirección. Como elementos predominantes se pudo traer a discusión la calidad de información y la falta de conocimiento de cuáles son las fuentes de dicha información como una limitante; la discrecionalidad que existe en instituciones sobre todo las más críticas al momento de poner a disposición información relevante; además de la necesidad de sensibilizar mucho más a la ciudadanía de su derecho al acceso a la información.

Así mismo se puede encontrar avances en el nivel de monitoreo para que se cumpla la ley. Organizaciones de la Sociedad Civil como Coalición Acceso, Grupo FARO y Participación Ciudadana han venido trabajando el tema de transparencia de la información.

Otras iniciativas son las de capacitación adoptadas por Quito Honesto, que por ejemplo hasta el año 2007 capacitó a funcionarios de 46 entidades municipales o el Ministerio de Industrias y Competitividad (MIC) que en abril del año 2008 inició la capacitación a los funcionarios municipales.

B) 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.

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

65 La sexta recomendación alude al fortalecimiento del SAE – Sistema Anticorrupción del Ecuador – actualmente inexistente como tal dada la creación de la Función de Transparencia y Control Social según mandato constitucional de 2008.

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.

Desde la experiencia de Grupo FARO, que ha evaluado el nivel de cumplimiento de la ley en diferentes municipios, se puede encontrar una relación directa entre el tamaño e importancia del municipio y su nivel de cumplimiento. Sin embargo, existe discrecionalidad aún sobre la calidad de la información, solidez y actualización de la información. Por otro lado se encuentra debilidad en la demanda ciudadana, ya sea por falta de conocimiento, interés e incluso por temor (en municipios con autoridades con perfiles menos accesibles).

Otro de los inconvenientes para el acceso a la información pública, tiene que ver con que esta es publicada en la gran mayoría de casos, solo en español, limitándose su acceso a personas hablantes de lenguas como el kwichua o el shuar, a pesar de ser considerados, por la Constitución, como idiomas oficiales en relación intercultural.

Actualmente la Defensoría del Pueblo, se encuentra elaborando un manual para la aplicación del Art. 7 de la LOTAIP para evitar la interpretación discrecional de la norma y garantizar uniformidad entre las instituciones públicas.

En conclusión, si se han visto avances sobre todo en aspectos de dar a conocer la ley, y la respuesta a instituciones a cumplir con los requerimientos de información a través de sus portales. Aún falta establecer mecanismos de coordinación interdepartamental e interinstitucional para mejorar la parte procedimental del acceso a información (tiempos, costos, pasos, etc.)

C) 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.

VIII 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.*

A) 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.

Se han visto avances con la Constitución del 2008, que en Art. 257 y 398 exige la consulta previa a la ciudadanía en temas de política pública. Por otro lado en la normativa ambiental (verificar TULA) se ha incorporado los mecanismos de consulta pública previa a realizar proyectos con impacto ambiental. Así mismo esta normativa se ha incorporado en ordenanzas en algunos municipios que cuentan con Unidades de Gestión Ambiental.

B) La mayor de las dificultades para la aplicación de estos principios constitucionales se encuentra en la falta de normas secundarias. Así mismo, la experiencia de la CCCC demuestra que es necesario que la participación ciudadana en procesos de veedurías o en lo que ahora se llamará comisiones cívicas, requiere de una normativa que promueva una activa participación sin que llegue a significar entorpecimiento de procesos. Otra dificultad se encuentra en la ausencia de reales espacios de capacitación para los ciudadanos que quieren participar en el proceso de políticas públicas; y, por último, se destaca que son pocas las instituciones que han definido una agenda para la incorporación de procesos participativos.

C) Gobiernos Autónomos Descentralizados, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Función de Transparencia y Control Social, Secretaría de los Pueblos, Ministerio del Ambiente.

IX RECOMENDACIÓN: Fortalecer y continuar implementando mecanismos que alienten a las organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales a participar en la gestión pública

A) A través de la Constitución del 2008, en desde el art. 204- art.210 se crea la Función de Transparencia y Control Social, así como el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Así desde el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social se ha creado un programa de selección para realizar veedurías ciudadanas. Ya se ha implementado dos veedurías, una de ellas con respecto al IESS y la otra sobre el caso Fabricio Correa. También hay las Comisiones Ciudadanas de selección, orientadas hacia el proceso de designación de autoridades⁶⁶

Por otro lado, otras instituciones como el Municipio de Quito a través de Quito Honesto también implementaron en el año 2008 un proceso de veedurías ciudadanas al nuevo aeropuerto, aunque en su página no se mencionan los avances del estado del proceso.⁶⁷

X 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.

A) La ex CCCC implementó, desde algunos años ya, un programa de veedurías, el mismo que promovía la participación de la sociedad civil en el seguimiento de la gestión pública, especialmente en materia de contratación.

La CCCC desapareció debido a la aprobación de la constitución del 2008 y se ha transformado en la CPCCS (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social).

Se pueden encontrar procesos de Veedurías por parte de la CCCC (organizada por provincias y por años), pero no se encuentra un seguimiento ni los resultados.⁶⁸ También la CCCC tenía otros proyectos de Gestión Pública Transparente donde se incluye “Municipios Transparentes”, Asamblea Cantonal del Cantón Sucre,⁶⁹ Redes Cívicas, Participación, Gobernabilidad y Desarrollo.

Por otro lado se han creado mecanismos como el portal de compras públicas⁷⁰ y el Instituto de Contratación Pública para transparentas El INCOP tiene un link que permite hacer una búsqueda y un seguimiento a los procesos de contratación pública, además de mejorar los mecanismos de participación.⁷¹

B) El programa de Veedurías de la CCCC es un espacio interesante de ser apoyado. Sin embargo, debe promoverse la participación de ONG'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.

Dado que el nuevo Consejo de Participación Ciudadana y Control Social está en proceso de conformación, es importante reconocer que está paulatinamente incorporando procesos de veedurías ciudadanas así como

66 http://www.participacionycontrolsocial.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=91&Itemid=85

67 http://www.quitohonesto.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=141&Itemid=163

68 http://www.comisionanticorrupcion.gov.ec/index.php?option=com_content&task=category§ionid=9&id=75&Itemid=144

69 http://www.comisionanticorrupcion.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=97&Itemid=102

70 Ver boletín: <http://archivo.eluniverso.com/2006/11/07/0001/8/AF6D4B01E20A436199E2E607E6C41B7E.aspx>

71 <http://www.compraspublicas.gov.ec/ProcesoContratacion/app/webroot/compras/ProcesoContratacion/buscarProceso.php>

también Comisiones Ciudadanas de Selección. Para ello se cuenta con formatos para la inscripción de los veedores y reglamentos.

En el caso de las veedurías, vale mencionar los siguientes procesos:

- Proceso de designación directorio banco del IESS; para este caso se cuenta ya con el “Informe de calificación de méritos proceso IESS 24 julio”, donde se presenta la valoración de carpetas.
- Proceso de conformación de veeduría ciudadana para el caso “Terminación de los contratos celebrados entre el Estado ecuatoriano con el Ing. Fabricio Correa Delgado como persona natural o a través de empresas directa o indirectamente vinculadas con él”.
- Por su parte, el CONSEP ha solicitado al Concejo de Participación Ciudadana y Control Social, la realización de una veeduría para observación de sus actividades durante el procesos de transición de esta entidad, así como para la venta de los bienes incautados.

C) Gobiernos Autónomos Descentralizados, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Función de Transparencia y Control Social, Secretaría de los Pueblos, Ministerio del Ambiente

ASISTENCIA Y COOPERACIÓN (ARTÍCULO XIV DE LA CONVENCION)

RECOMENDACIONES:

XI: *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.*

XII: *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.*

XIII: *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.*

A) 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.

Dentro del Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020, se encuentra como el noveno objetivo de Política exterior el de apoyar los esfuerzos de la comunidad internacional para combatir el crimen transnacional y la corrupción. Así mismo dentro de sus lineamientos estratégicos por tema se puede encontrar dentro de la categoría de Seguridad se postula la necesidad de combatir el problema de drogas y la corrupción generada por su producción, comercialización, a través del Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional- INECI – dependencia adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores.

Al verificar las acciones ejecutadas en función del seguimiento de la CICC, se pudo encontrar el Proyecto de PLAN DE ACCIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR EL COMITÉ DE EXPERTOS DEL MESICIC (Mecanismo de Seguimiento a la Implementación de la

Convención Interamericana de la Corrupción) -*Primera y Segunda Rondas de Análisis*-Enero de 2007. Algunas acciones ejecutadas en el marco de la Comunidad Andina de Naciones, es que el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, mediante la Decisión 668 de 13 de junio de 2007, aprobó el Plan Andino de Lucha contra la Corrupción.

Por otro lado el documento cita algunas instituciones que han venido trabajando en función de la asistencia técnica y cooperación con otros países:

- “La Contraloría General del Estado forma parte de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, OLACEFS, cuyas finalidades se orientan a la promoción de la asistencia técnica mutua entre las mencionadas entidades, a nivel regional y, a nivel mundial, mediante la pertenencia de la OLACEFS a la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, INTOSAI (por sus siglas en inglés)
- El Ministerio Público del Ecuador suscribió en febrero de 2002, en Quito, el “Instrumento Andino de Cooperación”, conjuntamente con las instituciones homólogas de Bolivia, Colombia, Perú y Venezuela. El mencionado Instrumento busca elevar el nivel de cooperación técnica y asistencia judicial mutuas entre los ministerios públicos y fiscalías generales de la Subregión Andina¹⁸¹.

B) 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 principales dificultades 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.

Se ha podido determinar casos como el de la Contraloría, la cual desarrolla procesos de capacitación pero sólo a nivel de sus funcionarios. Aquí por ejemplo se llevó a cabo el “CURSO INTERNACIONAL SOBRE ÉTICA PÚBLICA PARA FUNCIONARIOS DE CONTRALORÍAS”. Además, mantiene algunos convenios como: Con la Contraloría de Chile: Prorroga convenio de cooperación técnica mutua e intercambio de experiencias y resultados. Con el Consejo de Participación Ciudadana y control social: Relación cooperación interinstitucional para fortalecer función transparencia; lucha contra corrupción. Con SENRES: Establecer procedimientos para coordinación actividades de control que realiza CGE y SENRES sobre remuneraciones del sector público. Con PROMODE Y GTZ: Diagnóstico proceso institucional de rendición de cuentas, declaraciones juramentadas, denuncias y participación.⁷²

AUTORIDADES CENTRALES (ARTÍCULO XVIII DE LA CONVENCIÓN)

La Constitución de 2008, al referirse a la naturaleza y funciones de la Función de Transparencia y Control Social⁷³ señala en el Art. 204 que: La Función de Transparencia y Control Social promoverá e impulsará 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 los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentará e incentivará la participación ciudadana; protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y prevendrá y combatirá la corrupción.

⁷² http://www.contraloria.gov.ec/informativo.asp?id_SubSeccion=16

⁷³ La Función de Transparencia y Control Social resulta en una de las más importantes innovaciones de la Constitución de 2008.

La Función de Transparencia y Control Social (FTCS) creada por la Constitución de 2008, establece una forma de control real, a través de la articulación de los organismos de control, y la participación ciudadana en la toma de decisiones y en el control de la gestión pública”.⁷⁴ La Ley del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social⁷⁵, busca fortalecer los principios de coordinación, complementariedad y trabajo articulado entre los referidos organismos de la FTCS, las demás instituciones. Se precisa además el principio de subsidiaridad para que el Consejo pueda actuar en el ámbito que le corresponda, en los casos en los que no exista competencia exclusiva de otros órganos o funciones, evitando la superposición de funciones. Es sin embargo, materia pendiente la expedición del Reglamento a esta Ley.

El Art. 207 de la Constitución de la República del Ecuador crea el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que “*promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsará y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público, y designará a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley*”⁷⁶ (...); y, el Art. 208 al referirse a sus deberes y atribuciones entre otros señala:

La Constitución del año 2008 confiere al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) muchas de las atribuciones y funciones que tenía la Comisión de Control Cívico Contra la Corrupción, que a partir del mandato constitucional de 1998 fue el órgano de prevención, investigación y combate a la corrupción. El CPCCS es la autoridad central para efectos de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Como avance se destaca que la Constitución de 2008 torga a todas las entidades que conforman la Función de Transparencia y Control Social, la calidad de partes procesales en las causas devenidas de sus investigaciones, circunstancia que supone una innovación en el diseño institucional de combate a la corrupción.

2. Segunda Ronda

RECOMENDACIONES SEGUNDA RONDA:

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 CONVENCION)

I. RECOMENDACIÓN: Fortalecer los sistemas para la contratación de los funcionarios públicos en el sistema general de administración pública.

II. RECOMENDACIÓN: Fortalecer los sistemas para la contratación de los funcionarios públicos en la Función Legislativa.

III RECOMENDACIÓN: Fortalecer los sistemas para la contratación de los funcionarios públicos en la Función Judicial.

IV RECOMENDACIÓN: Fortalecer los sistemas para la contratación de los funcionarios públicos del Ministerio Público.

74 Anexo I: “Hacia un nuevo pacto de convivencia en el Ecuador. El nuevo pacto por el control social”. Ministerio de Defensa Nacional, disponible en: <http://www.midena.gov.ec/constitucion2008/5transparenciaycontrolsocial.pdf>

75 Anexo II. LCPCCS

76 La Ley a la que se refiere la Constitución de la República del Ecuador, es la novísima Ley del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Anexo No. II: LCPCCS.

V RECOMENDACIÓN: *Tomar las medidas que sean necesarias, a los fines de unificar y armonizar los sistemas de contratación, evitando así la fragmentación del sistema, y contribuyendo a la mejor aplicación de los principios de legalidad, equidad, neutralidad, igualdad y transparencia que consagra la Convención.*

A) Se han tomado algunas medidas para aplicar la recomendación, fundamentalmente en la Asamblea Nacional Constituyente, la Fiscalía General del Estado y la Contraloría General del Estado. Así mismo, se destaca que con el nuevo marco constitucional, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, integrado por miembros de la sociedad civil, tiene el mandato de designar mediante procesos transparentes a las autoridades de los principales órganos de control. Por ejemplo, actualmente el CPCCS lleva a cabo el proceso para la selección y designación del Directorio del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Con el Mandato Constituyente No. 8, Suplemento del Registro Oficial 330, 6-V-2008, que se refiere a la ELIMINACIÓN Y PROHIBICIÓN DE LA TERCERIZACIÓN, INTERMEDIACIÓN LABORAL, CONTRATACIÓN LABORAL POR HORAS Y CUALQUIER FORMA DE PRECARIZACIÓN DE LAS RELACIONES DE TRABAJO, básicamente se puede desincentivar el uso y abuso de los servicios ocasionales tanto en instituciones públicas como privadas.

En lo que se refiere a la contratación de personal en el Legislativo, el 8 de julio de 2009 se expidió la Ley Orgánica de la Función Legislativa, mediante la cual se conforma el Consejo de Administración Legislativa (CAL) y se atribuye competencias para señalar procedimientos y condiciones de las contrataciones del personal para los/as asambleístas (Art. 159). Además, será responsable de emitir reglamentos y/o resoluciones con respecto a servidores de la Función Legislativa (Art. 161). Sin embargo, no se encuentra publicado en la página web⁷⁷ de la Asamblea, ni explicitada en la ley, cuáles son los procedimientos, reglamentos y/o resoluciones específicas. Se destaca en todo caso, un importante avance para limitar la contratación de asesores y personal ocasional.

B) La mayor de las dificultades para la implementación de las recomendaciones tiene que ver con una normativa que permite la discrecionalidad para la contratación en algunas instancias, como por ejemplo, en los gobiernos seccionales, ahora llamados Gobiernos Autónomos Descentralizados. Es necesario que las leyes secundarias permitan garantizar la probidad en el sector público y que obliguen al cumplimiento de las resoluciones y normativas expedidas por la SENRES como órgano rector de la materia.

Se ha observado que además de implementar procesos transparentes para la selección de funcionarios, es necesario que se evalúe al personal sobre la base de cumplimiento de indicadores de eficiencia y probidad. Lamentablemente, en todas las instituciones públicas existen mafias burocráticas enquistadas que amparándose en las normas que garantizan la estabilidad en el servicio público, se han convertido en intocables llegando incluso a congestionar los procesos de mejoramiento de los servicios y de los modelos de gestión.

C) Los procesos de implementación de esta recomendación deberán incluir la activa participación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la SENRES, los órganos administrativos de todas las funciones del Estado y la sociedad civil.

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

VI RECOMENDACIÓN: *Fortalecer los procedimientos de licitación pública, por concursos de ofertas y contratación en general.*

⁷⁷ <http://www.asambleanacional.gov.ec/>

VII RECOMENDACIÓN: Fortalecer los mecanismos de control del sistema de contrataciones del Estado

VIII RECOMENDACIÓN: Continuar fortaleciendo los medios electrónicos y sistemas de información para la contratación pública.

IX RECOMENDACIÓN: Fortalecer la identificación de criterios para la selección de contratistas.

X RECOMENDACIÓN: Continuar fomentando los principios de publicidad, equidad y eficiencia previstos en la Convención.

A) La nueva Ley de Contratación Pública, (Registro Oficial No 395 -- Lunes 4 de Agosto del 2008), incluye en el Título I, en el art. 2 un Régimen especial donde se definen 9 casos en los que aplica dicho régimen.

La nueva institucionalidad de Contratación Pública ha creado el Instituto Nacional de Contratación Pública (INCOP) como entidad rectora del Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP), por tanto responsable de la gestión y administración del sistema. Para el cumplimiento de sus fines tiene autonomía administrativa, técnica, operativa financiera y presupuestaria.

El INCOP, según informe publicado en su página Web⁷⁸ se encuentra trabajando en la elaboración de pliegos electrónicos en las áreas de: Impresoras, Neumáticos, Computadoras, Suministros de limpieza, Suministros de oficina y la renovación del convenio de vehículos que está vigente desde el 30 de octubre de 2008 y que concluiría el 30 de junio de 2009.

Con la nueva Ley de Contratación Pública se crea el Portal de Compras Públicas (www.compraspublicas.gov.ec), y se ha demandado la obligatoriedad de que todas las transacciones de las instituciones deben ser publicadas por este medio. Así mismo, es obligatorio el registro de cualquier proveedor que quiera participar en contrataciones públicas. Al respecto debe indicarse que el INCOP informó que, a julio del año 2009, se han registrado un total de 86.766 proveedores, frente a los 6.664 que existían antes de agosto de 2008.⁷⁹

Por último, la nueva Ley de Contratación Pública incorpora un título específico en relación a las reclamaciones y controversias así como los términos para deducir impugnaciones (Art. 103).

B) Si bien se destaca que uno de los mejores y mayores avances para combatir la corrupción ha sido la Ley del Sistema Nacional de Compras Públicas y la creación del portal electrónico, herramienta que ha significado un real proceso de simplificación de trámites y transparencia; puede advertirse que los mayores límites que presenta el sistema se relacionan con la necesidad de capacitación para el uso de la herramienta en toda la función pública y la necesidad de regulaciones que permitan al INCOP un seguimiento de procesos/ irregularidades detectadas.

C) CPCCS, INCOP, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado.

78 <http://www.compraspublicas.gov.ec>

79 Informe julio 2009. INCOP.

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

XI RECOMENDACIÓN: Fortalecer los sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción.

A) En el Sistema de Protección a Víctimas y Testigos de la Fiscalía General del Estado no se han identificado reformas (en espera de información oficial), sin embargo se puede medir que el uso del sistema ha ido en aumento; así en 2007, hubo 409 casos de personas protegidas. En 2008, las cifras ascendieron a 1 43580. En cuanto a nivel subnacional, como por ejemplo municipios, considerando su autonomía, es casi nulo el avance en este aspecto, salvo el ejemplo de Comisión de Lucha Contra la Corrupción- Quito Honesto- iniciativa del Municipio de Quito.

B) La implementación de esta recomendación se ha visto limitada. Si bien han existido avances en relación al programa de protección a víctimas y testigos, es necesario normas en materia civil y administrativa que garanticen la reserva de la fuente y desincentiven las retaliaciones en casos de denuncias de actos de corrupción. Debe además incorporarse incentivos selectivos y promoverse una estrategia eficaz para romper el llamado espíritu de cuerpo en la administración pública. Como se advirtió en otros apartados no existen indicadores claros que permitan medir el éxito de las iniciativas para desincentivar la corrupción.

C) CPCCS, INCOP, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado.

ACTOS DE CORRUPCIÓN (ARTICULO VI DE LA CONVENCIÓN)

XII RECOMENDACIÓN: Adecuar la legislación penal ecuatoriana a la Convención Interamericana contra la Corrupción, teniendo en cuenta las revisiones sugeridas en el estudio titulado “Adaptando la Legislación Ecuatoriana a la Convención Interamericana contra la Corrupción”.

A) Se han promovido reformas a nivel constitucional y legal que se adecuan a la CICC. Así, la constitución de 2008 permite que las entidades que conforman la FTCS sean partes procesales en los casos en los que han realizado investigaciones.

B) Se destaca sin embargo, que no es posible contar con un catálogo que concentre, identifique y describa los actos de corrupción. Se recomienda en este sentido, que la Fiscalía General del Estado, la Corte Nacional y el CPCCS trabajen en un catálogo de actos y delitos de corrupción. Y que se promueve una campaña nacional de difusión. Para esto se requerirá un estudio que permita compilar, agrupar y describir todas las conductas de corrupción establecidas en la legislación ecuatoriana.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las siguientes conclusiones y recomendaciones son el resultado de: a) los hallazgos de la investigación realizado por Grupo FARO y; b) los resultados del taller de presentación y validación del contenido del Informe en el que participaron representantes de entidades de la administración pública y de la sociedad civil.

En relación a la implementación de las recomendaciones de I y II Ronda podemos concluir y recomendar:

Seguimiento I Ronda:

- a) No existe un seguimiento sistemático a las recomendaciones. Las iniciativas tomadas por la CCCC no tuvieron eco en las demás instancias de la administración pública, sin embargo, se destaca un importante aporte en la prevención e investigación de casos de corrupción. Se recomienda en consecuencia, una estrategia de difusión nacional de los resultados de los informes de seguimiento a la CICC y la articulación de actores sociales y estatales para un efectivo aterrizaje de la CICC. En este sentido, el rol del naciente CPCCS será fundamental como autoridad central.
- b) En relación a la prevención y sanción de conflictos de intereses y normas de conducta, aún es materia pendiente en la legislación ecuatoriana contar con un código de conducta que sea aplicable a todas las entidades del sector público. Más allá de los informes que realiza Quito Honesto, en general, no existen resultados concretos que permitan concluir que se está avanzando en la prevención y sanción por conflicto de intereses o en general por actos de la administración pública. Se recomienda en consecuencia, que todas y cada una de las entidades articuladas a los procesos de implementación de las recomendaciones difundan en sus respectivos sitios web indicadores de combate a la corrupción que permitan al ciudadano verificar que en efecto se está combatiendo la corrupción.

Se recomienda legislar respecto al conflicto de intereses luego de la salida de un funcionario (períodos de enfriamiento). La legislación ecuatoriana además deberá reformarse para evitar prácticas como la delegación o encargo de funciones para simular inexistencias de conflictos de interés. Así mismo deberá evaluarse la posibilidad y oportunidad jurídica de incorporar figuras como el decomiso ciego.

Se último, se destaca que las iniciativas de capacitación y promoción de la ética pública llevadas a cabo por la ex CCCC, deben considerarse una buena práctica que el naciente Consejo de Participación Ciudadana y Control Social puede incorporar a su agenda en procura de cumplir su mandato constitucional.

En relación al control de los recursos públicos, se concluye que no existe un real y efectiva coordinación interinstitucional entre las entidades encargadas del control. Los esfuerzos realizados por la Mesa de Implementación conformada por la ex – Comisión de Control Cívico contra la Corrupción se encontró con la imposibilidad real de generar sinergias entre las diversas instituciones. Un sistema de control de los recursos del Estado, requiere previamente la definición de claros indicadores de seguimiento y la difusión de datos que permitan verificar que existen avances y acciones reales contra la impunidad.

La Contraloría General del Estado ha fortalecido las herramientas de capacitación en ética pública, por lo que se sugiere continuar con estas iniciativas incorporando en los planes de capacitación a las principales entidades del sector público.

- c) Respecto a los sistemas para la declaración de activos y pasivos, se reconoce los importantes avances que ha realizado la Contraloría General del estado, sin embargo, para un adecuado control, prevención e indagación, se recomienda considerar la generación de capacidades de *auditoría forense* que supere las propias de una auditoría financiera y de gestión.
Por último, otra dificultad consiste en la imposibilidad de acceder a datos que permitan identificar el nivel de avance en la implementación de estas recomendaciones, por ejemplo, contar con las estadísticas actualizadas respecto al número de funcionarios que no han presentado las declaraciones de bienes, número de sanciones por incumplimiento o la posibilidad de saber el número de declaraciones que se encuentren siendo investigadas.
- d) Respecto a las regulaciones y posibilidades reales de participación ciudadana en la gestión pública y control social, se destaca que el mayor logro ha sido la creación por mandato constitucional de la Función de Transparencia y Control Social, así como la institucionalización de la participación ciudadana en las políticas públicas. Sin embargo, en este sentido se recomienda al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social aprender del camino recorrido por la CCCC y generar espacios reales de interacción y articulación institucional, así como generar alianzas estratégicas con organizaciones de la sociedad civil y centros de investigación.
- e) En relación al acceso a la información, 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. 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, es necesario institucionalizar el uso de medios alternativos de publicidad de la información. Para evitar la discrecionalidad en la interpretación de la LOTAIP, se recomienda que la Defensoría del Pueblo continúe con la elaboración del manual que permitirá contar con una metodología unificada y criterios similares para un adecuado control del cumplimiento. Por último se recomienda promover campañas nacionales de la LOTAIP y sus oportunidades para el combate a la corrupción así como para promover la demanda de información de calidad por parte del ciudadano.

Seguimiento II Ronda

- a) Se destaca que la mayor de las reformas en relación a la implementación de las recomendaciones de la II Ronda de análisis constituye el Sistema Nacional de Compras Públicas, en que ha demostrado importantes resultados en la reducción de tiempos y transparencia en el proceso contractual. Se destaca que uno de los grandes límites que tiene el Instituto Nacional de Contratación Públicas (INCOP) es la imposibilidad de realizar seguimiento a los procesos impugnados y a los casos en los que existieren irregularidades. Se recomienda en consecuencia la conformación de veedurías ciudadanas que puedan hacer un seguimiento de los casos denunciados y que el INCOP ha derivado a otras entidades de control dotadas de la potestad para investigar y sancionar actos de corrupción.
- b) Si bien han existido avances en relación al programa de protección a víctimas y testigos, es necesario normas en materia civil y administrativa que garanticen la reserva de la fuente y desincentiven las retaliaciones en casos de denuncias de actos de corrupción.
- c) Por último, como se indicó, no es posible contar con un catálogo que concentre, identifique y describa los actos de corrupción. Se recomienda en este sentido, que la Fiscalía General del Estado, la Corte Nacional y el CPCCS trabajen en un catálogo de actos y delitos de corrupción. Se recomienda así mismo, se promueve una campaña nacional de difusión.

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.: Orazio Belletini
(x) Sra.: Melania Noemí Carrión G.
Título/cargo: Director Ejecutivo
Coordinadora II CICC - Investigadora del Área de Fortalecimiento del Estado
Organismo/oficina: Grupo FARO /AREA DE FORTALECIMIENTO DEL ESTADO
Domicilio: Gregorio de Bobadilla N 38-88 y Granda Centeno Quito Ecuador
Número de teléfono: (593) 245 63 67 ext. 14
Número de fax: (593) 245 63 67 ext. 14 Correo electrónico: mcarrion@grupofaro.org

SECCIÓN III CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

La Sociedad Civil, concluye y recomienda al Estado ecuatoriano:

- Los delitos de cohecho, enriquecimiento ilícito y demás actos de corrupción, convertidos en una costumbre, se alimentan de la ausencia de una cultura de la denuncia agravada por falta de normas y mecanismos que garanticen el anonimato o la reserva de la fuente, pero también de la ausencia de definición de procesos claros en la prestación de los servicios públicos. Una política de combate a estos actos debe evitar que se continúe perpetuando la consigna de crear la dificultad para luego vender la facilidad. Para un combate efectivo a la corrupción se recomienda que el estado tome las siguientes acciones:
- Regulaciones que obliguen a las entidades que prestan servicios públicos a simplificar los procesos, a definir metodologías para identificar y describir de manera clara la cadena de valor de los procesos, indicándose requisitos, tiempo de respuesta y funcionarios tomadores de decisiones.
- Para un adecuado combate a la Corrupción, se sugiere al naciente CPCCS y a las demás entidades articuladas al cumplimiento de la CICC implementar una línea 1800 que promueva la amplia denuncia de casos de corrupción. El procesamiento de denuncias deberá contar con una plataforma tecnológica que permita a los denunciantes y sociedad civil conocer el estado de los procesos y los resultados concretos de la intervención. Se sugiere en este sentido que las instituciones consideren además la posibilidad de incorporar plataformas como el Sistema de Gestión Documental
- Se sugiere que todas las entidades públicas responsables y participantes en algún componente del Plan de Acción creen un espacio virtual en sus respectivos sitios web para el seguimiento a la implementación de las recomendaciones, con clara especificidad de indicadores concretos tendientes a combatir la percepción de impunidad. Con este propósito se sugiere una agenda para

la elaboración participativa de indicadores de seguimiento a la implementación de las recomendaciones en el marco de la CICC.

- Se sugiere una evaluación de la normativa del servicio público a fin de promover reformas que sin afectar derechos laborales permitan disuadir y romper las mafias institucionales que significan una traba para el mejoramiento en la calidad de la gestión y la transparencia. Se sugiere la implementación de mecanismos como la rotación del personal en distintas áreas; mecanismos de selección y evaluación externa del personal; y la definición de un sistema de incentivos.
- Se recomienda el análisis de proyectos de ley urgentes como la Ley de Extinción de Dominio en conocimiento de la Asamblea, para garantizar una real sanción a los infractores.
- Para promover la participación ciudadana y el control social en todas las instancias, se recomienda la creación de una plataforma- “Portal de veedores”- en donde consten las necesidades institucionales de participación social.
- En educación y sensibilización se recomienda al Estado ecuatoriano: Promover campañas de sensibilización sobre ética, buenas prácticas de funcionarios públicos. Implementar sistemas de ventanillas únicas en procesos que involucren pagos. Crear incentivos y sistemas de capacitación para elevar el nivel educación, formación, profesionalismo en los funcionarios públicos Educación a ciudadanos sobre las implicaciones de actos de soborno, campañas a diferentes sectores. Llevar estadísticas sobre casos de este tipo y publicarlos con sus impactos con fines de concienciación.
- Existe en el Ecuador la percepción ciudadana de impunidad y la desconfianza en la institucionalidad formal supone un desafío para el Estado ecuatoriano y sus gobiernos. Es necesario en este sentido, que las distintas iniciativas que se han tomado para combatir a la corrupción, cuenten con el respaldo ciudadano, lo que es posible haciendo visible los resultados objetivos y concretos de las normas y medidas adoptadas para prevenir, combatir y sancionar la corrupción. Se recomienda en consecuencia, que los resultados de la adopción de las medidas que se adopten en este y otros puntos, sean ciudadanizados con indicadores concretos como número de denuncias realizadas en la administración tributaria de manera mensual o trimestral, número de procesos por defraudación al fisco y delito aduanero en los que se han identificado responsabilidades de funcionarios de la administración, así como el número y los casos de funcionarios sentenciados por actos de corrupción.
- Por último, el combate a la corrupción requiere una profunda y real transformación del sistema de justicia. Los grandes avances que en prevención de la corrupción se han realizado en la última década, se han encontrado con el problema de la impunidad y la corrupción en el sistema judicial. Es necesario en consecuencia priorizar el combate a la corrupción al interior de esta función del Estado.