

MECANISMO DE SEGUIMIENTO DE LA
IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVENCIÓN
INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN
Décima Reunión del Comité de Expertos
Del 11 al 16 de diciembre de 2006
Washington, DC

SG/MESICIC/doc.185/06 rev. 4
15 diciembre 2006
Original: español

REPÚBLICA DEL ECUADOR

INFORME FINAL

(Aprobado en la sesión plenaria del 15 de diciembre de 2006)

COMITÉ DE EXPERTOS DEL MECANISMO DE SEGUIMIENTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN

INFORME FINAL RELATIVO A LA IMPLEMENTACIÓN EN LA REPÚBLICA DEL ECUADOR DE LAS DISPOSICIONES DE LA CONVENCIÓN SELECCIONADAS PARA SER ANALIZADAS EN LA SEGUNDA RONDA, Y SOBRE EL SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS A DICHO PAÍS EN LA PRIMERA RONDA¹

INTRODUCCIÓN

1. Contenido del Informe

El presente informe se refiere, en primer lugar, al análisis de la implementación en la República del Ecuador de las disposiciones de la Convención Interamericana contra la Corrupción que fueron seleccionadas por el Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la misma (MESICIC) para la Segunda Ronda de Análisis. Dichas disposiciones son las siguientes: artículo III, párrafos 5 y 8; y artículo VI.

En segundo lugar, versará sobre el seguimiento de la implementación de las recomendaciones que le fueron formuladas a la República del Ecuador por el Comité de Expertos del MESICIC en la Primera Ronda de Análisis, las cuales se encuentran contenidas en el informe que en relación con dicho país fue adoptado por el citado Comité en su Quinta Reunión, el cual se encuentra publicado en la siguiente página en "Internet": http://www.oas.org/juridico/spanish/mec_inf_ecu.pdf.

2. Ratificación de la Convención y vinculación al Mecanismo

De acuerdo con el registro oficial de la Secretaría General de la OEA, la República del Ecuador ratificó la Convención Interamericana contra la Corrupción el día 26 de mayo de 1997 y depositó el respectivo instrumento de ratificación el día 2 de junio de 1997.

Asimismo, la República del Ecuador suscribió la Declaración sobre el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, el día 4 de junio de 2001.

I. SUMARIO DE LA INFORMACIÓN RECIBIDA

1. Respuesta de la República del Ecuador

El Comité desea dejar constancia de la colaboración recibida de la República del Ecuador en todo el proceso de análisis y, en especial, de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción (CCCC), en su calidad de Autoridad Central ante el MESICIC, la cual se hizo evidente, entre otros aspectos, en su respuesta al cuestionario y en la disponibilidad que siempre mostró para aclarar o completar el contenido de la misma. La República del Ecuador envió junto con su respuesta las disposiciones y documentos que estimó pertinentes.

¹ El presente informe fue aprobado por el Comité, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 3 g) y 26 del Reglamento y Normas de Procedimiento, en la sesión plenaria celebrada el día 15 de diciembre de 2006, en el marco de su Décima Reunión, lo cual tuvo lugar en la sede de la OEA, en Washington D.C., Estados Unidos, del 11 al 15 de diciembre de 2006.

El Comité tuvo en cuenta para su análisis la información suministrada por la República del Ecuador hasta el día 17 de julio de 2006 y la que le fue solicitada por la Secretaría y por los integrantes del subgrupo de análisis, para el cumplimiento de sus funciones de acuerdo con el Reglamento y Normas de Procedimiento.

2. Documento recibido de las organizaciones de la sociedad civil²

El Comité también recibió, dentro del plazo fijado por el mismo en el Calendario para la Segunda Ronda adoptado en su Novena Reunión³, un documento de la “Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD) – Capítulo Ecuador de TI”, que le fueron remitidos por dicha organización.⁴

II. ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN POR EL ESTADO PARTE DE LAS DISPOSICIONES DE LA CONVENCIÓN SELECCIONADAS PARA LA SEGUNDA RONDA

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

1.1 SISTEMAS PARA LA CONTRATACIÓN DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS

1.1.1 Existencia y previsiones de un marco jurídico y/o de otras medidas

La República del Ecuador cuenta con un conjunto de disposiciones relativas a los sistemas para la contratación de los funcionarios públicos, entre las que cabe destacar las que se refieren a los principales de dichos sistemas:

- Disposiciones de rango constitucional aplicables a la generalidad de los servidores públicos, como las contenidas en el artículo número 124 de la Constitución Política de la República, el cual establece los principios de organización de la Administración Pública. Este mismo artículo establece que tanto el ingreso como el ascenso dentro del servicio civil y la carrera administrativa, se harán mediante concursos de méritos y de oposición, y que solamente por excepción los servidores públicos estarán sujetos a un régimen de libre nombramiento y remoción.

- Disposiciones de rango legal y de diversa naturaleza jurídica aplicables a la mayoría de los servidores públicos, entre las que se destacan las siguientes:

- La Ley Orgánica de Servicio Civil, Carrera Administrativa y Homologación de Remuneraciones (LOSCCA), que en su artículo 89 establece la carrera administrativa⁵ dentro del servicio civil, y

² Estos documentos se recibieron de la “Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD) – Capítulo Ecuador de TI” como organización de por vía electrónica el 17 de julio de 2006.

³ Esta Reunión se realizó entre los días 27 y 31 de Marzo de 2006, en la sede de la OEA, en Washington DC, Estados Unidos.

⁴ Estos documentos se recibieron por vía electrónica y por correo postal el 17 de julio de 2006, y pueden encontrarse en el sitio Web http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ecu_sp.htm.

⁵ El artículo número 89 de la LOSCCA establece “*dentro del servicio civil, la carrera administrativa, con el fin de obtener eficiencia en la función pública, mediante la implantación del sistema de méritos y oposición que garantice la estabilidad de los servidores idóneos.*” El mismo artículo añade que “*Conforme lo dispuesto en el inciso segundo del Artículo 124 de la Constitución Política de la República, el régimen de libre nombramiento y remoción tendrá carácter de excepción.*”

cuyos artículos 1 y 3 establecen que esta ley será de aplicación obligatoria en todas las instituciones, entidades y organismos del Estado, con las excepciones que la ley establece. Al respecto, el artículo 5 de la LOSCCA que establece, entre otros, que los funcionarios de las funciones legislativa, judicial y Ministerio Público no estarán comprendidos en el servicio civil y que se rigen por sus propias leyes, pero que sin embargo serán sujetos de los derechos, deberes, obligaciones y prohibiciones que establece esta Ley⁶

El artículo 52, la LOSCCA⁷ que señala que la aplicación de dicha Ley en lo relativo a la administración de los recursos humanos y remuneraciones del Estado estará a cargo de la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público (SENRES) y de las unidades de administración de recursos humanos (UAHRs) en cada entidad pública.

- El Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Servicio Público (RLOSCCA), cuyo artículo 151 describe el Subsistema de Selección de Personal, como el proceso técnico mediante el cual se define y selecciona al aspirante idóneo, que cumpla con los requisitos establecidos para el desempeño de un puesto a través del concurso de méritos y oposición. De conformidad con el artículo 152 del citado Reglamento, el Subsistema de selección de personal se sustentará en los principios de legalidad, neutralidad, credibilidad, igualdad y transparencia. Asimismo, el artículo 154 establece que el Subsistema de selección estará integrado por las etapas de convocatoria, selección y período de prueba.

- La Norma Técnica del Subsistema de Selección de Personal (NTSSP), que establece los instrumentos y mecanismos de carácter técnico y operativo que permitan a las unidades de administración de recursos humanos (UARHs), de las instituciones, entidades, organismos y empresas del Estado, establecer la correspondencia de los requerimientos señalados en el perfil de competencias de los puestos de la entidad, con las competencias de los aspirantes⁸.

⁶ El artículo 5 de la LOSCCA establece que “*Servidores no comprendidos en el servicio civil.- No están comprendidos en el servicio civil: a) Los dignatarios o autoridades elegidos por votación popular; b) Los funcionarios elegidos o nombrados, conforme la Constitución Política de la República y leyes correspondientes, por el Congreso Nacional o por el Presidente de la República; c) Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, que se rigen por sus propias leyes; d) Los dignatarios, autoridades o miembros de los cuerpos colegiados o de las corporaciones a cuyo cargo corre el gobierno de las instituciones del Estado; e) Los funcionarios y servidores de la Función Legislativa que se rigen por su propia ley; f) Los funcionarios y servidores de la Función Judicial, Ministerio Público, Tribunal Constitucional, Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito de la Provincia del Guayas y funcionarios del servicio exterior que se encuentren en funciones fuera del país, que se rigen por su propia ley; g) Los trabajadores de las instituciones del Estado que se rigen por el Código del Trabajo; y, h) El personal docente e investigadores universitarios, técnico - docente, profesional y directivo que están sujetos a la Ley de Educación Superior, Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional.*

Los servidores de las instituciones del Estado comprendidos en los literales e), f) y h), de este artículo, serán sujetos de derechos, deberes, obligaciones y prohibiciones que establece esta Ley”.

⁷ El artículo 54 de la LOSCCA señala que “*La aplicación de la presente Ley en lo relativo a la administración de los recursos humanos y remuneraciones del Estado estará a cargo de los siguientes organismos: a) la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público; y b) Unidades de administración de recursos humanos en cada entidad pública*”.

⁸ El artículo 1 de la Norma Técnica establece que: “Esta norma técnica tiene por objeto establecer los instrumentos y mecanismos de carácter técnico y operativo que permitan a las unidades de administración y

Los artículos 6 y 7 de la NTSSP, de acuerdo a las cuales, para la ejecución del Proceso de Selección de Personal se conformará un Tribunal de Méritos y Oposición, a cargo de elaborar el acta de conformación del Tribunal de Méritos y Oposición, las bases del concurso, la convocatoria, receptor la información proporcionada por los aspirantes, calificarla de acuerdo a los parámetros establecidos en la convocatoria, examinar a los aspirantes, elaborar las actas de méritos y oposición en las que se señala el puntaje alcanzado por cada aspirante y declarar el ganador del concurso.

El párrafo 7 del artículo 4 de la NTSSP, establece que la convocatoria pública de las bases del concurso de méritos y oposición que ejecuta cada UAHR, deberá difundirse a través de los medios de comunicación escrita, radial, televisiva y satelital, con el fin de informar a toda la ciudadanía.

El artículo 12 de la NTSSP, que establece que la convocatoria se realizará con base a los principios de publicidad, libre concurrencia y transparencia. Asimismo, el párrafo a) de este artículo, establece que cada convocatoria contendrá básicamente: identificación de la persona jurídica que convoca, denominación del puesto, requerimientos del puesto, partida presupuestaria, remuneración mensual unificada, lugar de trabajo, jornada de trabajo, certificado de no encontrarse impedido para desempeñar puesto público, y determinación del plazo y lugar de entrega de documentos.

En ese sentido, la NTSSP dispone que el proceso de selección deberá ejecutarse con claridad, oportunidad, exactitud y validez. Para el caso de las etapas de convocatoria y selección, la SENRES ha diseñado los formularios SENRES RH SEL 001 a 006, como herramientas técnicas que permiten a las UARHs una correcta ejecución de las etapas del proceso.

- Disposiciones de rango legal y de diversa naturaleza jurídica aplicables a los servidores de la Función Legislativa entre las que se destacan las siguientes:

- Las contenidas en la Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL), cuyo artículo 21-B.2. señala que compete al Consejo Administrativo de la Legislatura “nombrar y remover a los empleados del Congreso Nacional con sujeción a la Ley de Carrera Administrativa de la Función Legislativa”. La integración del Consejo Administrativo de la Legislatura se encuentra contenida en el artículo 21-A de la citada LOFL.

- La Ley de Carrera Administrativa en la Función Legislativa (LCAFL), que en su artículo 1º establece y regula la carrera en la función legislativa. En su artículo 1-B, la LCAFL señala que el personal legislativo permanente será designado por la Comisión de Mesa, mediante nombramiento y previo concurso de méritos y oposición. Con relación al personal legislativo ocasional, la misma norma señala que éste será designado por el Presidente del Congreso, por su propia iniciativa, o a pedido del Vicepresidente, de los legisladores o de las comisiones, mediante contrato.

- Disposiciones de rango legal y de diversa naturaleza jurídica aplicables a los servidores de la Función Judicial entre las que se destacan las siguientes:

- El artículo 204 la Constitución de la República establece que, con excepción de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los magistrados, jueces, funcionarios y empleados de la Función Judicial, serán nombrados previo concurso de merecimiento y oposición, según corresponda, de acuerdo con lo establecido en la ley.

recursos humanos UARHs, de las instituciones, entidades, organismos y empresas del Estado, establecer la correspondencia de los requerimientos señalados en el perfil de competencias de los puestos de la entidad, con las competencias de los aspirantes”.

- La Ley Orgánica de la Función Judicial (LOFJ), cuyo Título IV establece y regula la carrera judicial, en su artículo 13, en sus numerales 1 y 20 respectivamente señala que son atribuciones y deberes de la Corte Suprema “*nombrar o remover a los ministros de las cortes superiores, así como destituir a los jueces, funcionarios y empleados de la Función Jurisdiccional por mala conducta notoria o faltas graves en el cumplimiento de sus deberes o abandono del cargo por más de ocho días (. . .)*” y “*nombrar y remover a los secretarios, oficial mayor y demás funcionarios y empleados del Tribunal*”.

Asimismo, el artículo 159 de la Ley Orgánica del Poder Judicial expresa que “*Bajo la dependencia de la Corte Suprema, créase la Comisión Nacional de Carrera Judicial, cuyas funciones e integración constarán del reglamento respectivo*”. En este caso la integración de la Comisión Nacional de Carrera Judicial está consagrada en el artículo 82 del Reglamento de Carrera Judicial⁹.

- La Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Judicatura, en su artículo 2 establece cómo quedará integrado dicho Consejo.

- El Reglamento de Carrera Judicial (RCJ), en el artículo 4 dispone que para ingresar como servidor judicial se requiere estar en ejercicio de los derechos de ciudadanía, haber sido declarado idóneo y seleccionado por la Comisión Nacional de Carrera Judicial, y no estar comprendido en las prohibiciones legales para el desempeño de un cargo en el sector público.

- El Reglamento de Contratación de Servicios Personales de la Función Judicial (RCSPFJ), en el artículo 1º señala que la Comisión de Recursos Humanos y la Dirección Ejecutiva intervendrán en el proceso de contratación de servicios personales, pudiendo contar con la asistencia de otras dependencias. En ese sentido el artículo 11 del mismo Reglamento establece que los contratos de servicios personales tendrán una duración de hasta 90 días, renovables por una sola vez y por igual plazo; o, en su caso, hasta la terminación del proyecto.

- Disposiciones de rango legal y de diversa naturaleza jurídica aplicables a los servidores de los órganos de control entre las que se destacan las siguientes:

- La Ley Orgánica del Ministerio Público, en el artículo 8(g) señala que son deberes y atribuciones del Ministro Fiscal General designar a los ministros fiscales distritales y agentes fiscales de la entidad, previo concurso de merecimientos y oposición; así como a fiscales adjuntos para el despacho de las causas, cuando el número y la complejidad de los casos los amerite. Por su parte, el inciso (h) del mismo artículo 8 añade que también estará entre los deberes y atribuciones del Ministro Fiscal General nombrar a los demás funcionarios de la entidad.

En ese sentido, el artículo 25 de la misma Ley Orgánica del Ministerio Público establece la Dirección de Recursos Humanos como una unidad de apoyo y señala que tendrá las siguientes funciones: “*a) Asesorar al Ministro Fiscal General en la formulación de políticas, normas y procedimientos del personal de la administración del Ministerio Público; b) Planear, organizar y controlar las actividades relacionadas con la administración de recursos humanos del Ministerio Público; c) Responder por la organización y las facilidades que se den a quienes colaboren en la integración de los tribunales de concurso con el fin de garantizar su asistencia; y d) Las demás funciones que sean*

⁹ El Comité toma nota de que el Ecuador presentó el nuevo Reglamento de Concurso de Merecimientos de la Función Judicial después del plazo para la presentación de la respuesta al cuestionario, debido a que entró en vigencia el 19 de julio de 2006. Por esa razón no se efectuó ningún análisis sobre esta norma.

asignadas por el Ministro Fiscal General que guarden relación con la naturaleza de esta dependencia”.

- El Reglamento de la Ley Orgánica del Ministerio Público (RLOMP), cuyo artículo 20 establece que la Dirección Nacional de Recursos Humanos está integrada por los Departamentos de Personal, Servicio Social, Capacitación y Unidad de Registro, y Control.

- El Instructivo para el Reclutamiento y Selección de Personal del Ministerio Público (IRSPMP), cuyo artículo 4 establece que *“el subsistema de Reclutamiento y Selección de Personal se deberá aplicar para llenar todos los puestos existentes en el Ministerio Público, a excepción del Ministro/a Fiscal General, cuya designación la hace el H. Congreso Nacional”*. Asimismo el artículo 14 del citado Instructivo indica que las instancias a cargo de ejecutar o poner en práctica los concursos de méritos y oposición serán los Tribunales de Méritos y Oposición.

1.1.2 Adecuación del marco jurídico y/o de otras medidas

En lo que hace relación a las disposiciones de orden constitucional y legal referidas a los principales sistemas para la contratación de funcionarios públicos en la República del Ecuador, que ha examinado el Comité con base en la información que ha tenido a su disposición, puede observarse que las mismas conforman un conjunto de medidas pertinentes para la promoción de los propósitos de la Convención.

No obstante lo anterior, el Comité estima oportuno efectuar algunas observaciones acerca de la conveniencia de que el país analizado considere complementar, desarrollar y adecuar ciertas previsiones que se refieren a los aludidos sistemas.

- En lo que respecta al sistema de contratación de servidores públicos bajo el sistema central, el Comité considera lo siguiente:

El Comité observa que la sección III del Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Civil, Carrera Administrativa y Homologación de Salarios (RLOSCCA), en sus artículos 20 al 26, prevé la existencia de contratos de servicios ocasionales, profesionales, laborales y de tercerización, los cuales no requieren de concurso.

En el caso de los servicios ocasionales, el artículo 20 de la RLOSCCA señala que: *“El plazo máximo de duración de un contrato de servicios ocasionales será el correspondiente al tiempo restante del ejercicio fiscal en curso, no podrá ser renovado durante el siguiente ejercicio fiscal, y no se sujetará al concurso de méritos y oposición.”*

Sin embargo, el siguiente párrafo agrega lo siguiente: *“Se exceptúan del plazo máximo previsto en el inciso anterior, aquellos que por la naturaleza del trabajo, determinada en el informe técnico de la UAHR de cada institución, requiera de un tiempo mayor al señalado, sin que por esta circunstancia se entienda que es una actividad permanente que otorgue estabilidad al servidor. La remuneración mensual unificada para este tipo de contratos, será la fijada en la escala respectiva.”*

En este caso el Comité desearía expresar su preocupación respecto al caso de las contrataciones temporales por servicios ocasionales en los términos que establece este artículo debido a que, si bien es verdad que la norma establece en principio un término limitado al año fiscal, la excepción que posibilita la extensión por las necesidades del servicio, podría con el tiempo dar lugar a renovaciones

continuas, sin haber pasado por concurso de merecimientos y oposición. (Ver recomendación 1.1.1 de la sección 1.1, del capítulo III de este informe).

- En lo que respecta al sistema de contratación de servidores públicos de la Función Legislativa, el Comité considera lo siguiente:

- La Ley de Carrera Administrativa de la Función Legislativa (LCAFL) establece dos calidades de servidores legislativos: permanentes y ocasionales, entendiéndose por personal permanente el de la estructura administrativa de planta del Congreso Nacional y servidores de las Comisiones. En ese sentido, los artículos 1-A y 1-B de esta Ley establecen que el personal legislativo permanente será designado por la Comisión de Mesa, mediante concurso previo de merecimientos y oposición.

Sobre el particular, el Comité observa que la Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL) ni la LCAFL, señalan cómo se llevarán a cabo los concursos de merecimientos y oposición, ni parece existir ninguna previsión para la divulgación de convocatorias ni de requisitos para la selección. El Comité formulará una recomendación al respecto. (Ver recomendación 1.1.2, ordinal a), de la sección 1.1., del capítulo III de este informe).

- Por lo que respecta a recursos de impugnación relacionados con procedimientos de selección, el artículo 5 de la LCAFL indica que los funcionarios y empleados que se creyeren perjudicados *“en su estabilidad y más derechos y garantías, podrán recurrir a la Comisión de Mesa, órgano que deberá resolver sobre los reclamos, en un término no superior a quince días”*. En el siguiente párrafo añade que, *“de las resoluciones de la Comisión de Mesa, así como en el caso de que concluido el término señalado en el inciso anterior no hubiese pronunciamiento de ésta, podrá recurrirse ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo”*.

Aquí cabe señalar que, si bien este artículo no se refiere específicamente a impugnaciones sobre casos de selección, la respuesta de la República del Ecuador al cuestionario¹⁰, señala que esta sería la instancia adecuada para escuchar estos casos.

Sin embargo el Comité observa que la norma indica específicamente que quienes pueden hacer uso de este derecho serán únicamente los funcionarios y empleados que se creyeran perjudicados en su estabilidad, derechos y garantías, y no hace mención a otros candidatos que se hubieren postulado para el concurso de vacante y que consideraran necesario impugnar el proceso en todo o en parte. Debido a ello, aquellas personas que no son funcionarios ni empleados de la Función Legislativa y que están intentando entrar al sistema quedan sin la opción del recurso de impugnación alguno. El Comité formulará una recomendación al respecto. (Ver recomendación 1.1.2, ordinal b), de la sección 1.1., del capítulo III de este informe).

- El artículo 1-A de la LCAFL establece dos calidades de servidores legislativos, que son los permanentes y los ocasionales. El inciso a) de este artículo define al personal legislativo permanente como *“el [personal] de la estructura administrativa de planta del Congreso Nacional y todos los servidores de las Comisiones Legislativas establecidas en el artículo 60 de la Constitución de la República con nombramiento, a excepción de los Secretarios y Asesores de estas Comisiones.”* Por su parte el artículo b) define como personal legislativo ocasional a *“los asesores, servidores de los bloques legislativos, de las comisiones especiales y ocasionales, secretarías de legisladores y demás personal temporal u ocasional.”* El artículo 1-B agrega que el personal legislativo ocasional será

¹⁰ Ver página 8 de la respuesta del Ecuador al cuestionario.

designado por “*el Presidente del Congreso, por su propia iniciativa, o a pedido del Vicepresidente, de los legisladores o de las comisiones, mediante contrato.*”

En este sentido, el Comité hace notar que no aparece ninguna definición o precisión a quienes se entienden como el “demás personal temporal u ocasional”, ni se indica ningún límite de tiempo para este tipo de personal, lo que podría abrir la posibilidad de que se contratara personal que en sus funciones cubriría un tiempo indefinido, sin pasar por concurso de méritos y oposición, que pudiera ejercer las mismas funciones del personal permanente, al amparo de la denominación “demás personal temporal u ocasional”. El Comité formulará una recomendación al respecto. (Ver recomendación 1.1.2, ordinal c), de la sección 1.1, del capítulo III de este informe).

- En lo que respecta al sistema de contratación de servidores públicos de la función judicial, el Comité considera lo siguiente:

- En referencia a su sistema de selección, el artículo 9 del Reglamento de Carrera Judicial establece que si hubiera un puesto vacante, la Comisión Nacional de Carrera Judicial determinará el tipo de concurso y convocará a las personas declaradas idóneas. El mismo artículo añade que, de acuerdo con el resultado de este concurso, hará la selección de las personas que pudieran ocupar el cargo, lo que comunicará a la autoridad nominadora.

Por su parte, el artículo 82 del mismo Reglamento determina cómo se conformará la Comisión Nacional de Carrera Judicial.

En lo que respecta a la declaratoria de idoneidad a que hace referencia el citado artículo 9 del Reglamento, el artículo 8 del mismo señala que se hará de la siguiente manera: La Comisión Nacional de Carrera Judicial estudiará las solicitudes presentadas y declarará idóneo al interesado que reúna los requisitos mínimos para el cargo respectivo, de acuerdo con la Ley y el Manual de Clasificación de Cargos.

Al respecto, el Comité hace notar que, si bien el artículo 9 establece que la Comisión Nacional de Carrera Judicial determinará el tipo de concurso y convocará a las personas declaradas idóneas, no aparece en ninguna parte de este Reglamento una normativa que establezca cómo es que se llevarán a cabo estos concursos, cómo se convocan, cuáles serán los requisitos de selección que deberán aparecer en la convocatoria ni previsiones para la divulgación de la misma, ni tampoco existe mención alguna de mecanismos de impugnación para los candidatos que consideren necesario hacerlo. El Comité, por lo tanto, formulara una recomendación al respecto. (Ver recomendación 1.1.3, ordinales a) y b), de la sección 1.1., del capítulo III de este informe).

- El artículo 10 del Reglamento de Carrera Judicial indica en su segundo párrafo que “*En forma excepcional, si por necesidad del servicio fuere urgente y no hubiere personas seleccionadas, la autoridad nominadora hará el nombramiento de entre quienes sean idóneos*”.

El Comité desea observar que esta norma no establece ningún criterio o condición para determinar en qué consiste una necesidad urgente del servicio y si una contratación de este tipo es provisional o permanente. Asimismo, si ya se ha determinado la idoneidad de los candidatos, quiere decir que el concurso puede estar ya abierto y que, aduciendo urgencia, se seleccionará a uno de los postulantes sin que éste haya realmente pasado por el proceso de selección basado en mérito y oposición, dejando de lado a otros candidatos que podrían estar mejor calificados y violando el principio general

establecido en el artículo 124 de la Constitución. El hecho de que no existe recurso de impugnación para los postulantes agrava aún más la situación planteada.

Este mismo razonamiento aplicaría en el caso de que hubiese una vacante que aún no se hubiera abierto a concurso, dejando la selección de funcionarios públicos al libre arbitrio de la autoridad nominadora, al amparo o pretexto de las necesidades urgentes del servicio. (Ver recomendación 1.1.3, ordinal c), de la sección 1.1., del capítulo III de este informe).

- En relación con el sistema de contratación de servidores públicos del Ministerio Público, el Comité considera lo siguiente:

- El artículo 5 del Instructivo para el Reclutamiento y Selección de Personal del Ministerio Público (IRSPMP) establece que en el caso de concursos cerrados, la convocatoria se efectuará a través de un oficio circular, mientras que en el caso de concursos abiertos se realizará por medio de la publicación en uno de los diarios de mayor circulación del país y/o de la provincia para la cual se convoca. En ambos casos se detallarán los requisitos para la selección, en los términos que indica el IRSPMP.

Sobre el particular, el Comité hace notar que en los casos de concursos abiertos, además de la prensa, la difusión de las convocatorias podría hacerse a través de medios de difusión más amplia tales como radio, televisión, satélite e Internet, y formulará una recomendación al respecto. (Ver recomendación 1.1.4, ordinal a), de la sección 1.1., del capítulo III de este informe).

El artículo 22 del IRSPMP indica que si el aspirante estuviere inconforme con la calificación asignada por el Tribunal de Méritos y Oposición en algunas de las fases del concurso, dentro del mismo día en que el Secretario del Tribunal publique los resultados, deberá solicitar la apelación por escrito ante dicho Tribunal, y que el mismo Tribunal conocerá de las apelaciones de manera inmediata y resolverá sobre las mismas, dejando constancia de lo actuado en las actas respectivas, y de la resolución que al efecto se emita y no cabe ningún otro recurso.

El Comité estima que este sistema parece adolecer de varios inconvenientes. En primer lugar, el plazo para impugnación es extremadamente corto, ya que el aspirante deberá presentar su impugnación el mismo día en que se publicaron los resultados del concurso. Cabe también señalar que si estos resultados se publican al cierre del día laboral, este término es aún más corto y, en algunos casos, imposible de alcanzar, particularmente en los casos de aspirantes externos a la respectiva institución o que tengan su domicilio en provincias o lugares distintos.

El Comité observa además que la impugnación debe presentarse ante el mismo Tribunal de Méritos y Oposición que ejecutó el concurso y su resolución será inapelable, por lo cual no existe en realidad una segunda instancia. El Comité formulará una recomendación al respecto. (Ver recomendación 1.1.4, ordinal b), de la sección 1.1., del capítulo III de este informe).

1.1.3. Resultados del marco jurídico y/o otras medidas

En la respuesta de la República del Ecuador al cuestionario, se anota que *“no se cuenta con información ni datos estadísticos del Sistema Nacional de Información de Desarrollo Institucional, Recursos Humanos y Remuneraciones de los Servidores del Sector Público, que permita establecer*

los resultados objetivos que se hayan obtenido de la aplicación del Subsistema de Selección de Personal, debido a la corta aplicación en el tiempo de las normas y sistemas analizados¹¹.”

Esta afirmación es corroborada por el informe presentado por la CLD, que indica que *“los resultados y experiencias que se manejan dentro del sistema de contratación de servidores públicos en nuestro país en lo que se refiere al sistema vigente es casi inexistente, por cuanto que el órgano administrativo y de control recién posee personería jurídica a partir del 6 de octubre de 2003, y es el 23 de febrero de 2006 cuando recién se instaure un sistema de selección de personal¹²”*.

Sin embargo, la CLD, en el mismo informe citado arriba, señala que el hecho de que haya varios sistemas exceptuados de la LOSCCA, ha resultado en que cada una de las instituciones exceptuadas instaure su propio sistema de selección, el cual no siempre es congruente con el sistema central. Sobre el particular, el Comité desea señalar que del análisis de los informes se desprende que algunas de las incongruencias que existían en el pasado, parecerían haberse solucionado como resultado de la publicación de la LOSCCA y de la creación de la Norma Técnica del Subsistema de Selección de Personal. Sin embargo, aún pueden percibirse algunos vacíos e inconsistencias en aquéllos sistemas que están excluidos de la LOSCCA y que se rigen por sus propias leyes, los cuales podrían armonizarse mejor con el sistema general y sobre el cual este Comité formulará recomendaciones. (Ver recomendación 1.1.5 de la sección 1.1., del capítulo III de este informe).

Finalmente, el Comité, en consideración a que no cuenta con información adicional a la antes mencionada, procesada de tal manera que le permita hacer una valoración integral de los resultados en esta materia, formulará una recomendación al respecto (Ver recomendación general 4.2, del capítulo III de este informe).

1.2 SISTEMAS PARA LA ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS POR PARTE DEL ESTADO

1.2.1 Existencia y previsiones de un marco jurídico y/o de otras medidas

La República del Ecuador cuenta con un conjunto de disposiciones relativas a los sistemas referidos, entre las que cabe destacar las siguientes:

- Disposiciones de rango legal y de diversa naturaleza jurídica aplicables a la generalidad de las entidades del Estado, entre las que se desatacan las siguientes:

- Codificación de la Ley de Contratación Pública (LCP) y su Reglamento, a cuyas disposiciones se sujetarán el Estado y las entidades del sector público – según las define la Constitución Política en su artículo 118¹³ – que contraten la ejecución de obras, la adquisición de bienes, así como la prestación de servicios no regulados por la Ley de Consultoría (Artículo 1º de la LCP). Entre las disposiciones de ambos ordenamientos se destacan las siguientes:

- El artículo 1º de la LCP que establece que *“Se sujetarán a las disposiciones de esta Ley el Estado y las entidades del sector público - según las define la Constitución Política en su*

¹¹ Ver página 9 de la respuesta del Ecuador al cuestionario.

¹² Ver página 7 del informe de la Corporación Latinoamericana para el Desarrollo – CLD.

¹³ Artículo 118.- Son instituciones del Estado: 1. Los organismos y dependencias de las Funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial. 2. Los organismos electorales. 3. Los organismos de control y regulación. 4. Las entidades que integran el régimen seccional autónomo.

artículo 118 - que contraten la ejecución de obras, la adquisición de bienes, así como la prestación de servicios no regulados por la Ley de Consultoría”.

- El artículo 2 de la LCP, que se refiere al régimen especial de contratación e indica que no se someterán a esta ley las instituciones del sector público respecto a las cuales una ley especial así lo haya dispuesto. El mismo artículo señala que los contratos de adquisición de insumos médicos, fármacos y material quirúrgico, que celebren las entidades del sector público, incluido el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que presten servicios de salud, no se sujetarán a las disposiciones de esta ley, sino al reglamento que para el efecto dictará el Presidente de la República. También agrega que tampoco se someterán a esta ley los contratos cuyo objeto sea la ejecución de actividades de comunicación social destinadas a la información de las acciones del Gobierno Nacional o las entidades del sector público. Finalmente agrega que las entidades indicadas en el numeral 5 del Artículo 118 de la Constitución¹⁴ se sujetarán a las disposiciones de esta ley exclusivamente en cuanto a los contratos que celebren y se financien en todo o en parte con recursos públicos o subvenciones del Estado.
- El artículo 4 de la LCP que señala que para la adquisición de bienes muebles, la ejecución de obra, prestación de servicios no regulados por la Ley de Consultoría, el arrendamiento mercantil, se observarán los procedimientos de conformidad con la cuantía del correspondiente presupuesto referencial:
 - a) Licitación: Si la cuantía supera el valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,00004 por el monto del presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico (aproximadamente \$342,568.53 USD); y
 - b) Concurso público de ofertas: Si la cuantía no excede del valor al que se refiere el literal anterior pero supera el valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,00002 por el monto del presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico (aproximadamente \$171,284.27 USD).
 - c) No sujeto a procedimientos precontractuales previstos en la LCP¹⁵: Si la cuantía es inferior al valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,00002 previsto en el literal b) por el monto del presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico (o sea, menos de \$171,284.27 USD).
- El artículo 5 de la LCP que establece que se someterán a los procedimientos especiales contemplados en esta misma ley, las contrataciones relativas a la adquisición de bienes inmuebles, las de arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, las que se efectúen con

¹⁴ El numeral 5 del artículo 118 de la Constitución se refiere a: “*Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.*”

¹⁵ El segundo párrafo del inciso b) del artículo 4 de la LCP, establece que “*La adquisición de bienes muebles, la ejecución de obra, y la prestación de servicios no regulados por la Ley de Consultoría, cuya cuantía sea inferior al valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,00002 previsto en el literal b) por el monto del presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico, no se sujetarán a los procedimientos precontractuales previstos en esta ley, pero para celebrar los contratos respectivos se observarán las normas reglamentarias pertinentes que para el efecto dictará cada uno de los organismos contratantes.*”

recursos provenientes de préstamos concedidos por organismos multilaterales de los cuales el Ecuador sea miembro.

- El artículo 6 de la LCP que establece cuáles contratos quedan exceptuados de los procedimientos precontractuales comunes, a saber:
 - Los que sean necesarios para superar emergencias graves que provengan de fuerza mayor o caso fortuito y que sólo sirvan para solucionar los daños que aquéllas hayan producido o prevenir los que puedan suscitar;
 - Los requeridos para la ejecución de proyectos prioritarios que se celebren en aplicación de convenios con gobiernos extranjeros que ofrezcan financiamiento en términos concesionarios y ventajosos para el país, o por organismos multilaterales de los cuales el Ecuador sea miembro, en este caso se estará a lo dispuesto en el artículo 53 de esta ley.
 - Los requeridos para la ejecución de obras, prestación de servicios o adquisición de bienes que se celebren con financiamiento de créditos otorgados por el sector privado "*extranjero, como resultado de la aplicación de convenios o compromisos suscritos con otros gobiernos*"¹⁶, en base a un pedido formal del Gobierno del Ecuador;
 - Los calificados por el Presidente de la República como necesarios para la seguridad interna y externa del Estado, y cuya ejecución esté a cargo de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional;
 - Los de permuta, aun cuando el valor de uno de los bienes exceda hasta en un veinte por ciento del asignado al otro y el correspondiente propietario se obligue al pago de la diferencia;
 - Aquellos cuyo objeto sea la ejecución de una obra artístico literaria o científica;
 - Los de transporte de correo internacional, que se rigen por los convenios de la Unión Postal Universal, Unión Postal de las Américas y España; y, los de transporte interno de correo, que se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias dictadas para el efecto;
 - Aquellos cuyo proceso precontractual establecido en la LCP fuere declarado desierto después de la reapertura y fueren calificados como urgentes por el Presidente de la República, salvo lo previsto en el literal d) del artículo 29 de esta ley;
 - Los de adquisición de repuestos o accesorios que se requieran para el mantenimiento de equipos y maquinarias a cargo de las instituciones públicas;
 - Los que, por leyes especiales, estén exonerados de licitación y concurso público de ofertas;

¹⁶ Nota: Por Resolución No. 159-97-TC del Tribunal Constitucional, publicada en Registro Oficial Suplemento 240 de 21 de Enero de 1998, la frase entre comillas fue declarada Inconstitucional de fondo. Sin embargo aparecen como vigentes en esta Codificación. Nota: Por fe de erratas publicada en Registro Oficial 294 de 28 de Marzo del 2001, se suprime del texto la frase entre comillas.

- Los de adquisición de bienes respecto a los cuales se comprobara que son únicos en el mercado, que tienen un solo proveedor o que implican la utilización de patentes o marcas exclusivas y que no admiten alternativas de solución;
- Los que celebren el Estado con entidades del sector público, éstas entre sí, o aquel o éstas con empresas cuyo capital suscrito pertenezca, por lo menos en las dos terceras partes, a entidades de derecho público o de derecho privado con finalidad social o pública.
- El último párrafo del artículo 6 de la LCP, referente a los procedimientos de contratación en aquéllos casos exentos de los procedimientos comunes (licitación o concurso público de ofertas), señala que: *“La máxima autoridad del ministerio o los representantes legales de la entidad serán responsables por la celebración de los contratos a que se refiere este artículo, tanto en la observancia de los requisitos legales para su perfeccionamiento y ejecución, incluidos los previstos en el artículo 60 de esta ley, como en la determinación de la causa para la celebración del contrato sin licitación ni concurso, de conformidad con los literales que anteceden. Cuidará que el contratista tenga solvencia legal, técnica y económica, rinda garantías suficientes, de acuerdo con esta ley, así como que el contrato convenga a los intereses nacionales e institucionales”*.
- El artículo 8 de la LCP, en lo referente a los casos de licitación y concurso público de ofertas, que determina la participación de un Comité de Contrataciones en cada ministerio, subsecretaría regional con presupuesto descentralizado, organismo adscrito o entidad del sector público. Este Comité estará integrado por cinco miembros.
- El artículo 9 de la LCP que establece que el Comité de Contrataciones estará integrado por: el Ministro o su delegado, quien lo presidirá; el Director de Asesoría Jurídica, por tres técnicos, nominados, dos por la entidad y otro por el colegio profesional a cuyo ámbito de actividad corresponda la mayor participación en el proyecto, de acuerdo con el valor estimado de la contratación. Actuará como Secretario el servidor del Ministerio o Subsecretaría que designe el comité.
- El artículo 23 de la LCP, que por lo que respecta a la identificación de criterios para la selección de contratistas, señala que el comité considerará únicamente las propuestas que se ciñan a los documentos precontractuales y a la ley; y que el presupuesto referencial no se tomará en cuenta para fines de evaluación de ofertas y adjudicación.
- El artículo 24 de la LCP que señala que para los casos de licitación pública y concurso público, el Comité de Contratación nominará una Comisión Técnica encargada de efectuar la evaluación de las propuestas, la cual elaborará cuadros comparativos de las ofertas y un informe con las observaciones que permitan al comité disponer de la información necesaria para la adjudicación. El mismo artículo señala que para efectos de la evaluación de las ofertas, la Comisión Técnica considerará exclusivamente los valores que en ella consten, sin efectuar proyecciones por concepto de reajuste de precios.
- El título III de la LCP que establece las disposiciones comunes y especiales de los procedimientos de licitación y concurso público de ofertas. En ese sentido, el artículo 26 de la citada LCP establece que en todos los casos, el comité adjudicará el contrato al proponente que hubiere presentado la oferta más conveniente a los intereses nacionales e institucionales.

- El artículo 60¹⁷ de la LCP que establece que en forma previa a su celebración, los contratos que hubieran sido adjudicados siguiendo los trámites de licitación o concurso público de ofertas, requerirán los informes del Contralor General del Estado y del Procurador General del Estado.
- El artículo 72 de la LCP que establece que para el evento de que los oferentes o adjudicatarios presenten reclamos relacionados con su oferta respecto del trámite precontractual o de la adjudicación, deberán obligatoriamente rendir junto a su reclamo, una de las garantías previstas en el artículo 73 de esta Ley, por un monto equivalente al 7% de su oferta. En caso de que el reclamo resulte infundado o malicioso, a juicio de la entidad, dicha garantía sin más trámite será ejecutada.
- El artículo 106 de la LCP que establece que la denuncia sobre contratos en cuya celebración se hubiere incurrido en causas de nulidad podrá presentarla cualquier persona a la máxima autoridad de la entidad contratante, al Contralor General del Estado y al Ministro Fiscal General del Estado, acompañando los documentos probatorios del caso. De tener fundamentos de la denuncia cualquiera de los funcionarios antes mencionados podrá iniciar la causa de nulidad correspondiente.
- El artículo 112 de la LCP, al referirse al Registro de Incumplimientos, señala que las entidades del sector público informarán obligatoriamente a la Contraloría General del Estado, acompañando los documentos probatorios del incumplimiento de los contratos suscritos con ellas, para que se efectúe el registro correspondiente de todos aquellos contratistas que hubieren incumplido sus obligaciones contractuales o se hubieren negado a suscribir contratos adjudicados.

- La Ley de Consultoría y su Reglamento, cuyo artículo 4 establece que los actos relacionados con el ejercicio de la consultoría, así como los contratos de servicios de consultoría o de apoyo a la consultoría que realicen las dependencias, entidades u organismos del sector público, se registrarán por esta Ley, su reglamento y en lo que no estuviere previsto, por las demás normas legales aplicables.

- El artículo 12 de la Ley de Consultoría que define como sistemas de contratación de consultores a los siguientes:

¹⁷ El artículo 60 LCP establece: *“En forma previa a su celebración, los contratos que hubieren sido adjudicados siguiendo los trámites de licitación o concurso público de ofertas, requerirán los informes del Contralor General del Estado y del Procurador General del Estado.*

“Los mismos informes serán necesarios para la suscripción de los contratos cuyo monto iguale o exceda la base para el concurso público de ofertas, aunque no hubieren sido licitados o concursados.

“Si el contrato implica egresos de fondos públicos, con cargo al Presupuesto del Gobierno Nacional, se requerirá, además el informe del Ministro de Economía y Finanzas.

“Si por la naturaleza u objeto del contrato se exigieren otros informes, se estará a las normas legales respectivas.

“Los funcionarios indicados emitirán sus informes dentro del término de quince días de recibida el acta de adjudicación, la oferta del adjudicatario, las memorias de cálculo de las fórmulas de reajuste de precios y de las cuadrillas tipo, y el proyecto del contrato. Si el funcionario que debe informar dejare transcurrir dicho término sin hacerlo, se considerará como que hubiere emitido dictamen favorable.

“Cualquier aclaración o documentación original que requiera el funcionario informante, deberá ser solicitada dentro de los cinco días siguientes a la recepción de la respectiva documentación.

Obtenidos los informes o vencido este término, se procederá a la celebración del contrato, tomando en cuenta, las observaciones que se hubieren formulado, de existir éstas.”

- Concurso público¹⁸: Para los casos en que los montos estimados sean iguales o superiores al 0.00004 del producto inicial del Estado (PIE), aproximadamente \$342,568.53 USD para 2006.
- Concurso privado¹⁹: Para los casos en que el monto estimado del contrato se encuentre por debajo del monto mencionado anteriormente y supere el 0.0004 del PEI, o sea \$85,642.13 USD para el 2006.
- No sujeto a los procedimientos precontractuales establecidos en la LC²⁰: Cuando el monto del contrato sea inferior o igual al 0.00001 del PIE, es decir \$84,642.13 USD para el 2006.
- El artículo 14 de la LC que establece asimismo las siguientes excepciones²¹, de acuerdo a lo cual no se requerirá de concurso público ni privado para la celebración de los siguientes contratos de consultoría:
 - Los necesarios para superar emergencias.
 - Los calificados como necesarios para la seguridad nacional.
 - Los que por leyes especiales se encuentren exonerados de concurso.
- El artículo 34 de la LC que establece que toda persona natural o jurídica, nacional o extranjera, para poder ejercer actividades de consultoría en el Ecuador, deberá inscribirse en el registro que con este fin tendrá a su cargo la Secretaría Técnica del Comité de Consultoría.
- El artículo 29 del Reglamento de la LC que establece que los concursos privados de consultoría se efectuarán mediante invitación escrita y simultánea a un máximo de seis y un mínimo de tres consultores. Por su parte, el artículo 53 del mismo Reglamento establece las

¹⁸ El inciso c) del artículo 12 de la Ley de Consultoría establece que: “Cuando el monto estimado del contrato sea igual o superior al valor que resulte de multiplicar el coeficiente cuatro cien milésimos por el monto del Presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico, el contrato se adjudicará mediante concurso público. Por monto estimado del contrato se entenderá aquel que haya determinado la dependencia, entidad u organismo interesados, a la fecha de la convocatoria del concurso.”

¹⁹ El inciso b) del artículo 12 de la Ley de Consultoría establece que: “Cuando el monto estimado del contrato supere el fijado en el literal anterior y sea inferior al valor que resulte de multiplicar el coeficiente cuatro cien milésimos por el monto del presupuesto inicial del Estado correspondiente al ejercicio económico, el contrato se podrá adjudicar mediante concurso privado.”

²⁰ El inciso a) del artículo 12 de la Ley de Consultoría establece que: “Cuando el monto del contrato sea inferior o igual al valor que resultare de multiplicar el coeficiente un cien milésimos por el monto del presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico, se podrá celebrar el contrato sin necesidad de concurso.”

²¹ El artículo 14 de la Ley de Consultoría establece que: “No se requerirá de concurso privado ni público, para la celebración de los siguientes contratos de consultoría:

a) Los que sean necesarios para superar emergencias graves como accidentes, terremotos, inundaciones, sequías y otras que provengan de fuerza mayor o caso fortuito;

b) Los calificados por autoridad competente como necesarios para la seguridad nacional; y,

c) Los que por leyes especiales estén exonerados del requisito de concurso establecido en esta Ley.

La máxima autoridad de la entidad contratante del sector público será responsable de la celebración de los contratos a que se refiere este artículo y de la determinación de la causa para la celebración del contrato sin concurso privado o público.”

bases para la convocatoria en los concursos públicos, así como las condiciones para la precalificación y calificación de los proponentes.

- El artículo 27 de la Ley de Consultoría que establece que las ofertas económicas y técnicas deberán evaluarse sobre la base de los siguientes parámetros: Capacidad técnica y administrativa disponible; antecedentes y experiencia en la realización de trabajos similares; antecedentes y experiencia del personal que será asignado a la ejecución del contrato y, además, en el caso de compañías o asociaciones de éstas, la participación mínima del personal de planta; plan de trabajo, metodología propuesta y conocimiento probado de las condiciones generales, locales y particulares del proyecto materia de la consultoría; capacidad económica adecuada y disponibilidad de los instrumentos y equipos necesarios para la realización de la consultoría; y, cuando intervengan compañías nacionales y extranjeras asociadas, se tomarán en consideración, adicionalmente, los procedimientos y metodologías que ofrezca la consultoría extranjera para hacer efectiva una adecuada transferencia de tecnología, así como la mayor y mejor utilización de la capacidad técnica de profesionales ecuatorianos.
- El artículo 32 del Reglamento de la LC que establece las condiciones para que los consultores puedan solicitar aclaraciones sobre las bases y condiciones del concurso, lo cual será aplicable tanto a concursos públicos como concursos privados.
- Los artículos 40 y 41 del Reglamento de la LC que señala los parámetros relativos a la negociación que en los casos de concursos privados deberá realizarse con el consultor cuya propuesta técnica haya sido seleccionada en primer lugar, después de haber obtenido el puntaje más alto. Esta negociación deberá realizarse sobre la base del orden preestablecido en el citado artículo 41 del Reglamento, en el que se afinan y acuerdan aspectos de orden técnico, económico y contractual.
- El artículo 67 del Reglamento de la LC establece que es característica común para todos los procesos o sistemas de contratación de servicios de consultoría que la totalidad de los documentos inherentes a las actuaciones y procedimientos, sean estos sin concurso previo, concurso privado o concurso público, el ser publicados en la página Web que deben mantener las entidades contratantes, estableciendo además que los proponentes seleccionados y adjudicatarios y quienes generen información inherente al proceso de contratación, deberán entregar archivos electrónicos completos de las propuestas, información y demás documentación en los procesos.
- El artículo 31 de la Ley de Consultoría que crea el Comité de Consultoría y establece que es el organismo encargado de establecer las políticas para el desenvolvimiento, desarrollo y promoción de la consultoría nacional Asimismo, el artículo 32 establece las bases para su conformación y el artículo 33 fija sus funciones y atribuciones.

- La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCG) y su Reglamento:

- El artículo 31, numeral 16 de la LOCG, que establece entre las funciones y atribuciones de la Contraloría General del Estado el emitir informes razonados, como requisito previo a la celebración de todo contrato de las instituciones del Estado, que afecte el recurso público o implique egreso de recursos públicos por un monto igual o mayor al que señale la ley para el

concurso público de ofertas, haya sido o no concursado o licitado²². Asimismo, el numeral 17 del mismo artículo 31, agrega que será una función de la Contraloría General llevar un registro público de contratistas incumplidos y adjudicatarios fallidos de todos los contratos que celebren las instituciones del sector público, en base a la solicitud y resolución emitida por la respectiva entidad contratante.

- El artículo 22 del Reglamento a la LOCG que señala que la Contraloría General del Estado suministrará asesoría a los comités de contrataciones, sobre la organización y desarrollo formal de los procesos precontractuales, estén o no regulados por la ley, en los términos que contempla este mismo artículo, y establece los lineamientos para ello.
- El artículo 23 del Reglamento que señala que la Contraloría General del Estado preparará modelos, instructivos y formularios que servirán como referentes para las contrataciones previstas en la ley.

- La Ley Orgánica de la Procuraduría General (LOPG) del Estado y su Reglamento:

- El artículo 3.f) de la LOPG que señala, entre otras cosas, que es función de la Procuraduría General emitir informes razonados y motivados sobre aquellos contratos que celebren las instituciones del Estado determinadas en el artículo 118 de la Constitución Política de la República, así como aquellos que celebren las personas jurídicas de derecho privado que cuenten con recursos públicos, en los términos a los que se refiere, para estos efectos, la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, cuya cuantía supere la base para concurso público de ofertas, así como los contratos sujetos a la Ley de Modernización del Estado. Por otra parte, el párrafo g) del citado artículo 3, agrega que será función de la Procuraduría General supervisar el cumplimiento de dichos contratos y proponer o adoptar, con este fin, las acciones judiciales necesarias en defensa del patrimonio nacional y del interés público;

- La Ley de Modernización del Estado, cuyo artículo 38 establece que los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo y de lo Fiscal, dentro de la esfera de su competencia, conocerán y resolverán de todas las demandas y recursos derivados de actos, contratos, hechos administrativos y reglamentos expedidos, suscritos o producidos por las entidades del sector público. El administrado afectado presentará su demanda, o recurso ante el tribunal que ejerce jurisdicción en el lugar de su domicilio. El procedimiento será el previsto en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa o el Código Tributario, en su caso. No se exigirá como requisito previo para iniciar cualquier acción judicial contra las entidades del sector público la proposición del reclamo y agotamiento en la vía administrativa. Empero, de iniciarse cualquier acción judicial contra alguna institución del sector público, quedará insubsistente todo el reclamo que sobre el mismo asunto se haya propuesto por la vía administrativa.

- El Decreto No. 1565, del 29 de junio de 2006, que entre otras cosas establece la obligación para todos los organismos y dependencias definidos en el artículo 2 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, de publicar en el Sistema Oficial de Información de Contratación Pública del Ecuador, CONTRATANET, los procedimientos precontractuales relativos a la adquisición de bienes y servicios, y construcción de obras, cuyos presupuestos referenciales superen una cifra cuyo valor resulte de multiplicar el coeficiente de dos millonésimos por el monto del Presupuesto General del Estado del correspondiente ejercicio económico.

²² Ver artículo 31, párrafo 16 de la LOCG.

- El Decreto Ejecutivo No. 122, que dispone en su artículo 5 que los órganos y dependencias de la Función Ejecutiva deben publicar anualmente por medios electrónicos los registros de contratistas calificados y los requisitos para su inscripción.
- La Norma de Control Interno No. 250-01, que ofrece una previsión respecto de un registro de contratistas para los contratos que no superan la cuantía de concurso público de ofertas²³.

1.2.2 Adecuación del marco jurídico y/o de otras medidas

En lo que hace relación a las disposiciones de orden constitucional y legal referidas a los principales sistemas para adquisición de bienes y servicios por parte del Estado en la República del Ecuador, que ha examinado el Comité con base en la información que ha tenido a su disposición, puede observarse que en las mismas existe un conjunto de medidas pertinentes para la promoción de los propósitos de la Convención.

No obstante lo anterior, el Comité estima oportuno efectuar algunas observaciones acerca de la conveniencia de que el país analizado considere complementar, desarrollar y adecuar ciertas previsiones que se refieren a los aludidos sistemas:

- En primer lugar, en lo que respecta a los sistemas de contratación con licitación pública y sin licitación pública, el Comité observa que en tanto la Codificación de la Ley de Contratación Pública, en sus artículos 2 a 6, como la Ley de Consultoría en sus artículos 12 y 14, establecen una serie de excepciones, exclusiones y procedimientos especiales, que resultan en una fragmentación del sistema de contrataciones y los procedimientos que se intentan consagrar en las normativas mencionadas.

En ese sentido, La respuesta del Ecuador al cuestionario²⁴ señala que: *“En los sistemas de selección regulados por las entidades del sector público, la característica fundamental constituye la dispersión de los umbrales y procedimientos, así como de los requisitos que se exigen para la calificación y adjudicación de los contratos, motivando con ello la necesidad de que los interesados deban conocer*

²³ La Norma de Control Interno No. 250 - 00 AREA: NORMAS DE CONTROL INTERNO PARA EL AREA DE INVERSIONES EN EXISTENCIAS Y BIENES DE LARGA DURACION, 250 - 01 TITULO: ADQUISICION establece que: *“En toda entidad u organismo del sector público, de ser necesario, se dispondrá de una unidad de abastecimiento; la máxima autoridad a través del comité o unidad encargada de las adquisiciones, determinará los procesos a seguir en la programación, adquisición, almacenamiento y distribución de materiales, útiles y enseres, así como de otros bienes de larga duración necesarios para el desarrollo y ejecución de las actividades de las entidades.*

Para las adquisiciones, en cada entidad se establecerán mínimos y máximos de existencias, de tal forma que éstas se realicen únicamente cuando sea necesario y adquiridas en cantidades apropiadas, bajo los criterios de austeridad, eficiencia, efectividad y economía.

La máxima autoridad y los miembros del comité de adquisiciones y abastecimiento, serán responsables de la aprobación de las cotizaciones, concursos de ofertas o licitaciones, para lo cual se:

- *Considerarán las cotizaciones en un mínimo de tres;*
- *Mantendrá un registro actualizado de proveedores y cotizaciones para asegurar un debido control, calidad y precios de los productos;*
- *Determinará un criterio de economía en la compra de bienes;*
- *Tomará en cuenta, para los materiales fungibles o de uso diario, el tiempo de duración; y,*
- *Considerará para las medicinas y otro tipo de bienes perecibles, el tiempo de caducidad.”*

²⁴ Ver página 11 de la respuesta del Ecuador al cuestionario.

cuáles son los procedimientos a seguir y los requisitos que deben cumplir, dependiendo de la entidad contratante”

Lo arriba señalado es reafirmado en el informe de la CLD²⁵, donde se señala que *“En el país, existen además una variedad de regímenes especiales, donde cada entidad gubernamentales (sic) autónoma expide normas individuales para sus adquisiciones. De hecho, muchas de estas entidades se instituyeron como cuerpos autónomos precisamente para evitar la aplicación de la LCP, considerada excesivamente complicada en un intento de mejorar la eficiencia de los servicios gubernamentales de áreas claves de la economía.”*²⁶

En el mismo informe de la CLD se agrega que²⁷: *“(. . .) la Ley de Contratación Pública vigente cubre los principios y aspectos básicos de la contratación. Sin embargo, la falta de claridad de algunas de sus provisiones fundamentales y las definiciones vagas de la situación de emergencia y de otras justificaciones para evitar la competencia alientan las decisiones subjetivas”*.

Por todo ello el Comité estima que el Estado analizado considere la conveniencia de revisar las exclusiones, excepciones y regímenes especiales de contratación; así como aclarar las definiciones de las situaciones de emergencia y otras excepciones; a los fines de unificar los sistemas y prácticas de contratación y así asegurar la observancia de los principios de publicidad, equidad, y eficiencia previstos en la Convención y formulará una recomendación al respecto. (Ver recomendación 1.2.1, de la sección 1.2., del capítulo III de este informe).

- En segundo lugar, respecto del tema de los órganos rectores y autoridades administradoras de los sistemas y mecanismos de control, el Comité observa que para los casos de licitación y concurso público de ofertas, la ley determina la participación de un Comité de Contrataciones, el cual a su vez nombra una Comisión Técnica encargada de efectuar la evaluación de las propuestas²⁸.

Asimismo, en los casos de contratación de consultores, la administración de los procesos está a cargo de una Comisión Técnica de Consultoría, que a su vez puede conformar subcomisiones de grupos de apoyo²⁹. Además, el artículo 60 de la LCP requiere que, previo a su celebración, los contratos adjudicados mediante licitación o concurso público de ofertas, requerirán de informes del Contralor General del Estado y del Procurador General del Estado.

Sin embargo, el Comité observa que en los casos de las contrataciones exceptuadas de procedimientos precontractuales para licitación y concursos públicos de ofertas, la misma normativa establece que la máxima autoridad de la entidad contratante del sector público será responsable de la celebración de los contratos, así como de la determinación de la causa para la celebración del contrato sin licitación o concurso.

Sobre el particular, el Comité estima que el Estado analizado considere la conveniencia de crear una autoridad central rectora de la Contratación Pública, misma que promueva la formulación de información y estadísticas, desarrolle procedimientos estandarizados, promueva la capacitación y profesionalización de los funcionarios públicos a cargo de estos procedimientos, desarrolle un registro de proveedores, mantenga una lista de precios unitarios y planifique la contratación pública

²⁵ Ver página 8 del informe de la CLD

²⁶ *Ibíd.*

²⁷ Ver página 9 del informe de la CLD

²⁸ Ver artículo 24 de la LCP.

²⁹ Ver artículos 31 a 33 de la LC.

con una visión de desarrollo social, y formulará una recomendación al respecto. (Ver recomendación 1.2.2, ordinal a), de la sección 1.2., del capítulo III de este informe).

- En lo que respecta al registro de contratistas, el Comité toma nota de que el artículo 5 del Decreto Ejecutivo No. 122, dispone que los órganos y dependencias de la Función Ejecutiva deben publicar anualmente por medios electrónicos los registros de contratistas calificados y los requisitos para su inscripción. Asimismo, la Norma de Control Interno No. 250-01, prevé un registro de contratistas para los contratos que no superan la cuantía de concurso público de ofertas. El Comité desea señalar también que no parece existir ninguna otra previsión respecto de la obligación de llevar y publicar registros de contratistas.

Lo anterior queda corroborado por el mismo Estado analizado. En el segundo párrafo de la sección relativa a registro de contratistas de la respuesta de la República del Ecuador al cuestionario³⁰, se señala lo siguiente: *“La Ley de Contratación Pública, no establece una disposición que obligue a mantener un registro centralizado de contratistas de obras, bienes o servicios; la única previsión respecto de estos registros, es para los contratos que no superan la cuantía de concurso público de ofertas para lo cual la Contraloría General del Estado emitió la norma de control interna No. 250-01”*.

Sobre el particular, el Comité estima que el Estado analizado considere la conveniencia de modificar las normativas existentes, a los fines de crear un registro de contratistas de obras, bienes o servicios centralizado, que sea obligatorio para todos los organismos y dependencias del Estado, a los fines de fomentar los principios de publicidad, equidad y eficiencia previstos en la Convención y formulará una recomendación al respecto. (Ver recomendación 1.2.2, ordinal b), de la sección 1.2., del capítulo III de este informe).

- En lo que respecta a los medios y sistemas de información para la contratación pública, el Comité observa que la obligación para utilizar el sistema de CONTRATANET se limita a los organismos y dependencias de la Función Ejecutiva.

Esto último queda constatado en el informe de la CLD³¹, el cual señala que: *“El grave problema de CONTRATANET en la actualidad es que la inclusión de los procesos es voluntaria de cada institución contratante tiene vacíos y no puede ser utilizado como medio de control y fuente de información”*.

En ese sentido, el Comité estima que el Estado analizado considere la conveniencia de tomar las medidas del caso a los fines de extender la obligatoriedad del uso de CONTRATANET a todos los órganos y dependencias del Estado, fortaleciendo de esta manera la integración de los sistemas de contratación y su transparencia. (Ver recomendación 1.2.3, de la sección 1.2., del capítulo III de este informe).

- En lo que respecta a la identificación de los criterios para la selección de contratistas, el Comité reconoce la existencia de un conjunto de disposiciones referentes a ellos. Sin embargo, el Comité observa que en los casos de adjudicación de contratos mediante licitación pública o concurso público, ésta se hace sobre la base de la oferta que mejor convenga a los intereses nacionales e institucionales, sin que se determine el alcance de la conveniencia.

³⁰ Ver página 14 de la respuesta del Ecuador al cuestionario.

³¹ Ver página 9 del informe de la CLD.

Asimismo, el Comité toma nota de la ausencia de criterios para la adjudicación de contratos que no están sujetos a licitación pública o concurso, que se rigen bajo leyes especiales y los que están exceptuados o excluidos de la LCP y la LC.

En ese sentido, la respuesta del Ecuador al cuestionario³² señala que *“Los procedimientos precontractuales de Licitación y Concurso Público de Ofertas son públicos, las ofertas se presentan en un solo sobre y la evaluación y selección del adjudicatario es sobre la base de un sistema de cumple / no cumple con requisitos previamente establecidos en los documentos precontractuales relacionados a capacidades legales, técnicas, económicas y administrativas. De las ofertas que cumplen con los requisitos, se selecciona aquella que más convenga a los intereses nacionales³³, sin que la Ley determine cual es el alcance de tal conveniencia”*.

En la misma respuesta se dice más adelante³⁴: *“El artículo 26 de la Ley de Contratación Pública, relativo a la adjudicación, determina que el Comité adjudicará el contrato al proponente que hubiere presentado la oferta más conveniente a los intereses nacionales e institucionales, particular que da paso a la discrecionalidad y a la posibilidad de análisis de otro tipo de variables diferentes a lo económico.”*

Por su parte, el informe de la CLD³⁵ señala que existe un vacío similar con respecto a la selección de consultores, a saber: *“En lo referente a criterios de selección, existen incoherencias graves que permiten la toma de decisiones discrecionales. Por ejemplo, la Ley de Consultoría subraya la importancia de la calidad en la selección de servicios intelectuales, sin embargo no incluye un método de selección que considere algún costo además de la calidad, lo que permitiría tomar una decisión más apropiada para diversos tipos de tareas de consultoría”*.

Por todo lo anteriormente expuesto, este Comité estima que el Estado analizado considere la conveniencia de definir el alcance del término “conveniencia a los intereses nacionales e institucionales” en la adjudicación de los contratos y consultorías y formulará la recomendación correspondiente. (Ver recomendación 1.2.4, ordinal a) de la sección 1.2., del capítulo III de este informe).

- Asimismo, sería conveniente que el Estado analizado considerara la importancia de establecer criterios de selección para aquellos casos de contratación que no conlleven concurso o licitación pública, y formulará la recomendación correspondiente. (Ver recomendación 1.2.4, ordinal b) de la sección 1.2., del capítulo III de este informe).

- Finalmente, y con respecto al tema de los recursos de impugnación de procesos de contratación el Comité denota que, si bien el artículo 38 de la Ley de Modernización del Estado establece que los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo y de lo Fiscal, dentro de la esfera de su competencia, conocerán y resolverán de todas las demandas y recursos derivados de actos, contratos, hechos administrativos y reglamentos expedidos, suscritos o producidos por las entidades del sector público, no existe dentro la LC ningún recurso administrativo que permita impugnar en todo o en parte el proceso de adjudicación de contratos a otros proponentes.

³² Ver página 11 de la respuesta del Ecuador al cuestionario.

³³ Ver artículo 26 de la Ley de Contratación Pública.

³⁴ Ver página 15 de la respuesta del Ecuador al cuestionario.

³⁵ Ver página 9.

En ese sentido, el Comité estima que el Estado analizado considere la conveniencia de efectuar las adecuaciones legales que sean del caso, de manera que se incorpore a la normativa recursos de impugnación bien definidos para que los proponentes puedan apelar el procedimiento de contratación y adjudicación en todo o en parte, lo que auxiliará en gran manera en la implementación de los principios de publicidad, equidad y eficiencia previstos en la convención. (Ver recomendación 1.2.5, de la sección 1.2., del capítulo III de este informe).

1.2.3. Resultados del marco jurídico y/o otras medidas

En la sección de resultados de la respuesta de la República del Ecuador³⁶ al cuestionario, se anota lo siguiente:

“Los resultados de CONTRATANET se relacionan con los niveles de publicación obtenidos. A pesar de que el uso de CONTRATANET es obligatorio solamente para las entidades de la Función Ejecutiva, se han implementado mecanismos como convenios interinstitucionales para el uso del sistema. Desde el inicio de CONTRATANET, en junio de 2003, han participado en el sistema 265 entidades estatales, que han transparentado la información de más de 3.800 procesos de adquisición, valorados en una cifra que al momento supera los 1.798 millones de dólares. Se ha capacitado a más de 1.700 funcionarios públicos en el uso del Sistema. Actualmente están inscritos más de 6.000 proveedores en CONTRATANET.”

En la misma página se incluye un cuadro comparativo indicando cuántos procesos se publicaron en CONTRATANET, de junio de 2003 a diciembre de 2005, listándolos por tipo de proceso a seguir:

	Número de procesos	Sumatoria de Montos publicados (millones de dólares)
Licitación	260	757
Concurso	546	75
Normativa interna	2.510	1.269

Cabe señalar que ni la respuesta del Ecuador al cuestionario, ni el informe de la CLD, aportan ninguna otra información estadística al respecto fuera de los procesos publicados en CONTRATANET. Sin embargo, teniendo en cuenta esta información, el Comité toma nota de que el número de contrataciones realizadas a través de procesos de licitación (260) y concurso (546) es sumamente reducido comparado con las contrataciones realizadas a través de la normativa interna bajo los diferentes regímenes excluidos de la LCP y la LC (2,510).

La misma situación se presenta con respecto al valor de los contratos referidos arriba: Valor de contratos por licitación, \$757 millones de USD; valor de contratos por concurso, \$546 millones de USD; y, valor de contratos adjudicados bajo procedimientos especiales, \$2,510 millones de USD.

Teniendo en consideración de que, fuera de los organismos y dependencias definidos en el artículo 2 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, ningún otro organismo está obligado a utilizar CONTRATANET, y teniendo en cuenta la fragmentación del sistema de contratación, este Comité encuentra que es posible adjudicar contratos y consultorías con base en procedimientos sustentados en normas reglamentarias emitidas por los organismos contratantes, con

³⁶ Ver p. 16.

un alto índice de discrecionalidad, lo cual dificultaría la aplicación de los principios de publicidad, equidad, y eficiencia que consagra la Convención.

Finalmente, el Comité, en consideración a que no cuenta con información adicional a la antes mencionada, procesada de tal manera que le permita hacer una valoración integral de los resultados en esta materia, formulará una recomendación al respecto (Ver recomendación general 4.2., del capítulo III de este informe).

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

2.1 Existencia y previsiones de un marco jurídico y/o de otras medidas

La República del Ecuador cuenta con un conjunto de disposiciones relativas a los sistemas referidos, entre las que cabe destacar las siguientes:

- Disposiciones de rango constitucional tales como las siguientes:
 - El artículo 97, numeral 14 que establece que todos los ciudadanos tendrán el deber y la responsabilidad de denunciar y combatir los actos de corrupción.
 - El numeral 4 del artículo 219 establece que corresponde al Ministerio Público prevenir el conocimiento de las causas, dirigir y promover la investigación preprocesal y procesal penal y velar por la protección de las víctimas, testigos y otros participantes en el juicio penal.
 - El artículo 221 de la Constitución Política dispone que compete a la Comisión de Control Cívico de la Corrupción conocer e investigar las denuncias de corrupción que le hayan sido presentadas, otorgándose protección legal a las personas que colaboren para esclarecer los hechos.
- Disposiciones de rango legal y otras medidas de diversa naturaleza jurídica tales como las siguientes:
 - La Ley Orgánica del Ministerio Público, cuyo artículo 33 estipula la creación, bajo la dirección y coordinación de la Fiscalía General, del programa de protección a testigos, víctimas y demás participantes en el proceso y funcionarios de la Fiscalía, mediante el cual se otorgará a dichas personas protección y asistencia, a su cónyuge y parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, cuando se encuentren en riesgo sus vidas o integridad personales, por causa o con ocasión de la intervención en procesos penales.
 - El artículo 69 del Código de Procedimiento Penal que determina que el ofendido tiene derecho a que se proteja su persona y su intimidad, y a exigir que la policía, el Fiscal, el Juez y el Tribunal adopten para ello los arbitrios necesarios.
 - El Programa de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y demás Participantes en el Proceso Penal, que se encuentra bajo la dirección y coordinación del Ministerio Público, cuyo artículo 2 determina que todo procedimiento de protección se fundamenta en la verificación de los nexos entre amenaza, riesgo y la participación preprocesal y procesal. El mismo artículo establece además que la protección se regirá por los principios de voluntariedad, reserva, investigación, vinculación, dirección y temporalidad.

- El apartado b) del artículo 8 de la Ley Orgánica de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, la cual exige a sus miembros guardar absoluta reserva sobre todas las investigaciones que realicen, así como de toda información que llegue a su conocimiento en forma directa o indirecta como producto de su trabajo en la Comisión, hasta que se concluyan las investigaciones y se emita el correspondiente informe.

- El apartado e) del artículo 7 de la Ley Orgánica de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, el cual establece que es función de esta Comisión el otorgar a las personas que espontáneamente colaboren con la Comisión en el esclarecimiento de los hechos, protección legal para su seguridad personal, a través de las autoridades pertinentes;

- El artículo 27 del Reglamento de Calificación de Denuncias, que indica que las denuncias podrán hacerse de forma directa, para lo cual se requiere que se presenten en forma escrita y con firma de responsabilidad; o indirectas, para lo cual se requerirá algún documento escrito que permita conocer, aunque sea por referencia, el presunto hecho de corrupción, para efectos del análisis y determinación de competencia.

2.2 Adecuación del marco jurídico y/o de otras medidas

En relación con las disposiciones referidas a los sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, que ha examinado el Comité con base en la información que ha tenido a su disposición, puede observarse que las mismas conforman medidas pertinentes para la promoción de los propósitos de la Convención.

No obstante lo anterior, el Comité estima oportuno efectuar algunas observaciones acerca de la conveniencia de que el país analizado considere complementar, desarrollar y adecuar ciertas previsiones que se refieren a los aludidos sistemas.

- Primeramente, el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, establece modalidades directas e indirectas para que la ciudadanía denuncie actos de corrupción, entendiéndose que las modalidades indirectas podrían ser anónimas, siempre y cuando se encuentren respaldadas por documentación de apoyo que permita identificar el presunto acto de corrupción en cuestión a los efectos de que pueda ser investigado.

En ese sentido, el mismo artículo ordena a los miembros y directivos, funcionarios, empleados y trabajadores de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción a guardar absoluta reserva sobre todas las investigaciones que realicen, así como toda la información que llegue a su conocimiento en forma directa o indirecta, hasta que se concluya la investigación y se emita el informe respectivo.

Por su parte, el informe de la CLD³⁷ señala que *“aquí se puede identificar un mecanismo de denuncia sobre actos de corrupción, el cual consiste en la reserva jurídica (pues dispone de mecanismos de coerción. Para el caso, la destitución del funcionario que viole la reserva). No obstante, se entiende aplicable esta reserva hasta el momento que se emita, por parte de la Comisión, el respectivo informe sobre un hecho denunciado. Luego, esta información se entiende es pública. No obstante, en esta disposición no se encuentra un mecanismo de defensa de los denunciantes, tal como parecería, sino una protección a la información sensible que podría entorpecer los avances y efectividad de la investigación del hecho denunciado.”*

³⁷ Ver página 12 del informe de la CLD.

Sobre el particular, el Comité observa que la República del Ecuador podría considerar las reformas que sean del caso, a los fines de asegurar la protección del denunciante buena fe de actos de corrupción de una manera más efectiva, dentro de la normativa jurídica del servicio público, de manera que la protección se extienda más allá de la publicación del informe pertinente, para lo cual formulará una recomendación³⁸. (Ver recomendación 2.1., ordinal a) de la sección 2., del capítulo III de este informe).

- En segundo lugar, el Comité considera que, si bien existe el Programa de Protección y asistencia a Víctimas, Testigos y demás Participantes en el Proceso Penal, este se refiere exclusivamente a denuncias de carácter penal, sin hacer referencia a casos de amenazas y represalias de otro tipo en casos de denuncias de corrupción que pudieran no estar tipificados como infracciones de tipo penal y pudieran ser objeto de una investigación de naturaleza administrativa.

En ese sentido, el Comité considera que la República del Ecuador podría considerar el efectuar las reformas que sean del caso, a los fines de proteger a los denunciantes de actos de corrupción contra amenazas y represalias, mas allá de lo que se refiere a procedimientos de tipo penal, particularmente teniendo en cuenta que no todo acto de corrupción está necesariamente tipificado como una infracción de tipo penal. Para ello, el Comité formulará una recomendación al respecto. (Ver recomendación 2.1, ordinal b) de la sección 2, del capítulo III de este informe).

- Por lo que respecta a los mecanismos para la protección de testigos, este Comité hace notar que si bien el apartado e) del artículo 7 de la Ley Orgánica de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, establece que es función de esta Comisión el otorgar a las personas que espontáneamente colaboren con la Comisión en el esclarecimiento de los hechos, protección legal para su seguridad personal, a través de las autoridades pertinentes, no se establece el procedimiento mediante el cual esto se llevará a cabo y únicamente lo remite al Ministerio Público.

Teniendo en cuenta que los instrumentos de protección básicamente se limitan a aquéllos actos de corrupción relacionados con delitos específicos y apuntan más que todo hacia la protección de la integridad física de sus destinatarios, pero no contienen previsiones orientadas hacia la protección de la situación laboral del denunciante cuando este sea un funcionario público, lo cual contribuiría al logro de los propósitos de la Convención, al estimular a los servidores públicos a cumplir con su deber de denunciar los actos de corrupción sin el temor de ser eventualmente desmejorados en sus condiciones laborales. En ese sentido, el Comité considera que parecería existir un vacío que podría solucionarse si el Estado analizado considerase efectuar las reformas que sean del caso a los fines de establecer un mecanismo más adecuado para este tipo de casos, y el Comité formulará una recomendación al respecto³⁹. (Ver recomendación 2.1, ordinal b) de la sección 2, del capítulo III de este informe).

2.3 Resultados del marco jurídico y/o de otras medidas

La República del Ecuador incluye en su respuesta al cuestionario las estadísticas emitidas por el Ministerio Público en los años 2003 y 2004, referentes a la aplicación del Programa de Protección y

³⁸ El Comité toma nota de que el Ecuador ha preparado un anteproyecto de Reglamento a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa – LOSCCA, el cual fue presentado ante el Presidente de la República en el mes de junio de 2006, y que contiene mecanismos administrativos de protección a los funcionarios y servidores que denuncien de buena fe actos de corrupción.

³⁹ Ver página 20 de la respuesta del Ecuador al cuestionario.

Asistencia a Víctimas y Testigos⁴⁰. De acuerdo con dichas estadísticas, durante ese período, el programa ha acogido a 114 víctimas.

En lo atinente a la información que se refiere a las personas protegidas por el Programa de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos, el Comité estima que si bien la misma sirve para establecer que dicho programa esta operando para los casos relacionados con los delitos que en ella se mencionan, por no suministrar datos relativos a denunciados de actos de corrupción que hayan sido destinatarios de sus medidas de protección no permite comprobar su utilización para estos casos.

Finalmente, el Comité, en consideración a que no cuenta con información adicional a la antes mencionada, procesada de tal manera que le permita hacer una valoración integral de los resultados en esta materia, formulará una recomendación al respecto (Ver recomendación general 4.2, del capítulo III de este informe).

3. ACTOS DE CORRUPCIÓN (ARTICULO VI DE LA CONVENCIÓN)

3.1. Existencia y previsiones de un marco jurídico y/o de otras medidas

La República del Ecuador cuenta con un conjunto de disposiciones relativas a la tipificación como delitos de los actos de corrupción previstos en el artículo VI.1 de la Convención, entre las que cabe destacar las siguientes

▪ En relación con el párrafo a. del artículo VI.1:

- El artículo 285 que tipifica el cohecho, y que se establece que *“Todo 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, serán reprimidos con prisión de seis meses a tres años y multa de ocho a dieciséis dólares de los Estados Unidos de Norte América, a más de la restitución del duplo de lo que hubieren percibido”*.

“Serán reprimidos con prisión de uno a cinco años y multa de seis a treinta y un dólares de los Estados Unidos de Norte América a más de restituir el triple de lo percibido, si han aceptado ofertas o promesas, o recibido dones o presentes bien sea por ejecutar en el ejercicio de su empleo u oficio un acto manifiestamente injusto; bien por abstenerse de ejecutar un acto de su obligación.”

- El Artículo 286, que establece que: *“Todo funcionario público y toda persona encargada de un servicio público que, por ofertas o promesas aceptadas, por dones o presentes recibidos, hubieren ejecutado, en el ejercicio de su cargo, un acto injusto, o se hubieren abstenido de ejecutar un acto que entraba en el orden de sus deberes, serán reprimidos con tres a seis años de reclusión menor y con multa de dieciséis a setenta y siete dólares de los Estados Unidos de Norte América, a más del triple de lo que hayan percibido.”*

- El artículo 287 que establece que: *“El culpable será condenado a reclusión mayor de cuatro a ocho años y multa de dieciséis a ciento cincuenta y seis dólares de los Estados Unidos de Norte América, si ha aceptado ofertas o promesas, o recibido dones o presentes por cometer, en el ejercicio de su cargo, un delito”*.

⁴⁰ Ver p. 21 de la respuesta al cuestionario.

- El artículo 288 que establece que: *“El juez, el árbitro o el jurado culpados de cohecho serán condenados, a más de las penas arriba mencionadas, a una multa igual al triple del dinero o valor de la recompensa. En ningún caso esta multa podrá ser menor de ocho dólares de los Estados Unidos de Norte América”*.

- El artículo 264 define el delito llamado concusión y que establece que: *“Los empleados públicos o las personas encargadas de un servicio público que se hubieren hecho culpables de concusión, mandando percibir, exigiendo o recibiendo lo que sabían que no era debido por derechos, cuotas, contribuciones, rentas o intereses, sueldos o gratificaciones, serán reprimidos con prisión de dos meses a cuatro años”*.

“La pena será de prisión de dos a seis años, si la concusión ha sido cometida con violencias o amenazas. Esta pena será aplicable a los preladados, curas u otros eclesiásticos que exigieren de los fieles, contra la voluntad de éstos, diezmos, primicias, derechos parroquiales, o cualesquiera otras obligaciones que no estuvieren autorizadas por la Ley civil”.

“Las infracciones previstas en este artículo y en los tres precedentes serán reprimidas, además, con multa de cuarenta dólares de los Estados Unidos de Norte América y con la restitución del cuádruplo de lo que hubieren percibido. Estas penas serán también aplicadas a los agentes o descendientes oficiales de los empleados públicos y de toda persona encargada de un servicio público, según las distinciones arriba establecidas”.

▪ En relación con el párrafo b. del artículo VI.1:

- El artículo 290 que se refiere al cohecho activo que ocurre cuando es el ciudadano quien toma la iniciativa para corromper al funcionario público, y que establece que: *“Los que hubieren compelido por 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, serán reprimidos con las mismas penas que el funcionario, jurado, árbitro o componedor culpados de haberse dejado cohechar”*.

▪ En relación con el párrafo c. del artículo VI.1:

- El artículo 257, que tipifica el delito de peculado a saber: *“Serán reprimidos con reclusión mayor ordinaria de ocho a doce años, los servidores de los organismos y entidades del sector público y toda persona encargada de un servicio público, que, en beneficio propio o de terceros, hubiere abusado de dineros públicos o privados, de efectos que los representen, piezas, títulos, documentos, bienes muebles o inmuebles que estuvieren en su poder en virtud o razón de su cargo, ya consista el abuso en desfalco, disposición arbitraria o cualquier otra forma semejante. La pena será de reclusión mayor extraordinaria de doce a dieciséis años si la infracción se refiere a fondos destinados a la defensa nacional”*.

“Se entenderá por malversación la aplicación de fondos a fines distintos de los previstos en el presupuesto respectivo, cuando este hecho implique, además, abuso en provecho personal o de terceros, con fines extraños al servicio público”.

“Están comprendidos en esta disposición los servidores que manejen fondos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social o de los bancos estatales y privados. Igualmente están comprendidos los servidores de la Contraloría General y de la Superintendencia de Bancos que

hubieren intervenido en fiscalizaciones, auditorías o exámenes especiales anteriores, siempre que los informes emitidos implicaren complicidad o encubrimiento en el delito que se pesquisa”.

“Los culpados contra quienes se dictare sentencia condenatoria quedarán, además, perpetuamente incapacitados para el desempeño de todo cargo o función públicos; para este efecto, el juez de primera instancia comunicará, inmediatamente de ejecutoriado, el fallo a la Dirección Nacional de Personal y a la autoridad nominadora del respectivo servidor, e igualmente a la Superintendencia de Bancos si se tratare de un servidor bancario. El Director Nacional de Personal se abstendrá de inscribir los nombramientos o contratos otorgados a favor de tales incapacitados, para lo cual se llevará en la Dirección Nacional de Personal un registro en que consten los nombres de ellos”.

“La acción penal prescribirá en el doble del tiempo señalado en el artículo 101. Con la misma pena serán sancionados los servidores de la Dirección General de Rentas y los servidores de aduanas que hubieren intervenido en Actos de Determinación”.

“También están comprendidos en las disposiciones de este artículo los funcionarios, administradores, ejecutivos o empleados de las instituciones del sistema financiero nacional privado, así como los miembros o vocales de los directorios y de los consejos de administración de estas entidades, que hubiesen contribuido al cometimiento de estos ilícitos”.

▪ En relación con el párrafo d. del artículo VI.1:

- El artículo 569 que establece que: *“Los que hubieren ocultado, en todo o en parte, las cosas robadas, hurtadas u obtenidas mediante un delito para aprovecharse de ellas, serán reprimidos con prisión de seis meses a cinco años y multa de seis a dieciséis dólares de los Estados Unidos de Norte América.”*

- El artículo 262 que establece que: *“Serán reprimidos con tres a seis años de reclusión menor, todo empleado público y toda persona encargada de un servicio público, que hubiere maliciosa y fraudulentamente, destruido o suprimido documentos, títulos, programas, datos, bases de datos, información o cualquier mensaje de datos contenido en un sistema de información o red electrónica, de que fueren depositarios, en su calidad de tales, o que les hubieren sido encomendados sin razón de su cargo”.*

- El artículo 265 que establece que: *“El empleado público que, abiertamente o por medio de un acto simulado por el, o por interpuesta persona, tome para sí, en todo o en parte, finca o efecto en cuya subasta, arriendo, adjudicación, embargo, secuestro, partición judicial, depósito o administración, intervenga por razón de su cargo u oficio; o cualquiera de las personas referidas que entre a la par en alguna negociación o especulación de lucro o interés personal, que versen sobre las mismas fincas o efectos, o sobre cosa en que tenga igual intervención oficial, será reprimido con multa de seis al doce por ciento del valor de la finca o de la negociación y con prisión correccional de seis meses a tres años y no se podrá dejar en suspenso el cumplimiento de la pena”.*

- El artículo 267 que establece: *“El Magistrado o Juez que, dolosamente y mientras se agite el pleito, proceso o negocio de que conoce, se constituya deudor de alguna de las partes, o haga fiador suyo a alguna de ellas, o contraiga con ellas alguna obligación pecuniaria, será reprimido con multa de ocho a treinta y un dólares de los Estados Unidos de Norte América y suspensión por tres años de los derechos de ciudadanía”.*

- En relación con el párrafo e. del artículo VI.1:

- Los artículos 41 a 43 que se refieren a la participación criminal y el artículo 16 correspondiente a la tentativa⁴¹.

- El artículo 369 que se refiere a la asociación y confabulación y que señala: “*Toda asociación formada con el fin de atentarse contra las personas o las propiedades, es un delito que existe por el solo hecho de la organización de la partida*”.

3.2 Adecuación del marco jurídico y/o de otras medidas

En lo que hace relación a las disposiciones relativas a la tipificación como delitos de los actos de corrupción previstos en el artículo VI.1 de la Convención, que ha examinado el Comité con base en la información que ha tenido a su disposición, puede observarse que las mismas conforman un conjunto de medidas pertinentes para la promoción de los propósitos de la Convención.

No obstante lo anterior, el Comité considera que el país analizado debería adecuar y complementar ciertas previsiones de su marco jurídico, teniendo en cuenta las siguientes observaciones:

En un estudio efectuado en el marco de un proyecto de cooperación técnica para la ratificación e implementación de la Convención, ejecutado por la OEA con la colaboración financiera del BID y la participación de la Contraloría General del Estado, la Fiscalía General del Estado y la Corporación Latinoamericana para el Desarrollo, publicado en el libro “Adaptando la Legislación Penal del Ecuador a la Convención Interamericana contra la Corrupción”⁴², se formularon las siguientes recomendaciones:⁴³

- Con relación a los artículos 285 y 286 que se relaciona con el párrafo a. del artículo VI.1 de la Convención, el Comité considera que dicha norma se ajustaría más a esta previsión de la Convención, si se modificase con las expresiones que se identifican a continuación en letra cursiva en el texto del citado artículo del Código Penal, a más de modificar las sanciones económicas:

- Artículo 285.- Todo funcionario público y toda persona encargada de un servicio público que aceptaren *directa o indirectamente* oferta o promesa, o recibieren dones o presentes *para sí mismo o para otras personas*, para ejecutar un acto de su empleo u oficio, aunque sea justo, pero no sujeto a retribución, serán reprimidos con prisión de seis meses a tres años y multa de ocho a dieciséis dólares de los Estados Unidos de Norte América, a más de la restitución del doble de lo que hubieren percibido.

⁴¹ Los artículos 41 a 44 pueden encontrarse aquí:

<http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/judicial/PAGINAS/Codpenal.1.html#anchor1602995>

El artículo 16 puede encontrarse aquí:

<http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/judicial/PAGINAS/Codpenal.1.html#anchor1598551>

⁴² El análisis se encuentra publicado en el libro: “Adaptando la Legislación Penal del Ecuador a la Convención Interamericana contra la Corrupción”, Subsecretaría de Asuntos Jurídicos, Departamento de Cooperación y Difusión Jurídica de la OEA, 2001 (JL969.5.C6 A3 2001 -Ec - /// OEA/Ser.D/XIX.3 Add.8). Esta publicación contiene los informes del taller de trabajo realizado en Quito, los días 26 y 27 de octubre de 2000, en el marco del “Proyecto de Apoyo a la Ratificación e Implementación de la CICC” (surgido del acuerdo de cooperación suscrito por la OEA y el BID el 26/03/99). El taller de trabajo fue organizado por la OEA, el BID, la Contraloría General del Estado, la Fiscalía General del Estado y la Corporación Latinoamericana para el Desarrollo de la República del Ecuador.

⁴³ Ver página 18 del estudio “Adaptando la Legislación Penal del Ecuador a la Convención Interamericana contra la Corrupción”.

Serán reprimidos con prisión de uno a cinco años y multa de seis a treinta y un dólares de los Estados Unidos de Norte América a más de restituir el triple de lo percibido, si han aceptado ofertas o promesas, o recibido dones o presentes bien sea por ejecutar en el ejercicio de su empleo u oficio un acto manifiestamente injusto; bien por abstenerse de ejecutar un acto de su obligación.

- Artículo 286.- Todo funcionario público y toda persona encargada de un servicio público que, por ofertas o promesas aceptadas, por dones o presentes recibidos *para sí mismo o para otras personas*, hubieren ejecutado *directa o indirectamente*, en el ejercicio de su cargo, un acto injusto, o se hubieren abstenido de ejecutar un acto que entraba en el orden de sus deberes, serán reprimidos con tres a seis años de reclusión menor y con multa de dieciséis a setenta y siete dólares de los Estados Unidos de Norte América, a más del triple de lo que hayan percibido.

- Por lo que se refiere al artículo VI.1.b de la CICC, el Comité toma nota de que esta norma tiene su equivalente en el artículo 290 del Código Penal, que se refiere al cohecho activo que es el que ocurre cuando es el ciudadano quien toma la iniciativa para corromper al funcionario público.

En ese sentido, el Comité considera que dicha norma se ajustaría más a esta previsión de la Convención, si se modificase agregando las palabras "directa o indirectamente" y "para otra persona" contenidas en el Artículo 6.1.b. de la CICC.

De esta manera, la redacción sugerida para el artículo 290 sería como sigue:

“Los que *directa o indirectamente* hubieren compelido por 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 *para sí mismo o para otra persona*, aunque fuere justo, pero no sujeto a retribución (. . .)

- En tercer lugar, y con referencia al artículo VI.1.c de la CICC, el Comité denota que, si bien en la normativa ecuatoriana vigente se sanciona el delito de peculado, el Código Penal ecuatoriano no cuenta con un texto similar al de la Convención.

En ese sentido, el Comité opina que será necesario que la República del Ecuador tipifique el tipo penal de que habla la Convención en su párrafo 6.1.c, cuya redacción podría ser como sigue: “*Será castigado con pena de prisión de uno a cinco años, el funcionario público y toda persona encargada de una función pública que hubiere realizado u omitido un acto propio de su empleo con el fin de obtener beneficios ilícitos para sí mismo o para un tercero*”.

- En lo que se refiere al párrafo VI.1.d de la CICC, la respuesta de la República del Ecuador al cuestionario indica que “*en la normativa ecuatoriana no existe una norma expresa*” pero menciona el artículo 569 del Código Penal, en el capítulo relativo a los Delitos contra la Propiedad, donde se castiga la recepción o aceptación de bienes obtenidos mediante la comisión de cualquier delito.

El Comité señala que para adecuar la normativa vigente a lo dispuesto en el citado párrafo de la Convención, será menester efectuar algunos cambios y sugiere la siguiente redacción para el artículo 569 del Código Penal: “*Los que, dolosamente, hubieren ocultado o se hubieren aprovechado de bienes muebles, dinero, documentos que lo representen u otros efectos de valor, obtenidos mediante la comisión de cualquier delito serán castigados con la pena de seis meses a cinco años de prisión*”⁴⁴.

⁴⁴ Ver página 23 del estudio “Adaptando la Legislación Penal del Ecuador a la Convención Interamericana contra la Corrupción”.

- Finalmente, con referencia al artículo VI.1.e de la convención, el cual incluye entre los actos de corrupción que trata de asociación o confabulación, el Comité denota que el artículo 369 del Código Penal restringe las posibilidades de la asociación a solamente los delitos contra las personas o las propiedades y que, en consecuencia, para adecuarlo a lo dispuesto en la Convención, se podría redactar el artículo 369 de la siguiente manera: *"Toda asociación o confabulación concertada con el fin de atender contra las personas, el erario o las propiedades, es un delito que existe por el solo hecho de la organización de la partida"*⁴⁵.

El Comité formulará una recomendación al Estado analizado en relación con la adecuación de su legislación a la Convención Interamericana contra la Corrupción, teniendo en cuenta el referido estudio titulado "Adaptando la Legislación Penal del Ecuador a la Convención Interamericana contra la Corrupción". (Ver recomendación de la sección 3, del capítulo III de este informe).

3.3 Resultados del marco jurídico y/o de otras medidas

La República del Ecuador incluye en su respuesta al cuestionario dos cuadros comparativos que incluyen datos proporcionados por el Ministerio Público, organismo que ostenta la titularidad de la acción penal pública, relativos a las denuncias que se han tramitado por delitos de corrupción en el período del 13 de julio de 2001 al 31 de marzo de 2006 (primer cuadro) y las estadísticas correspondientes al 1° de enero de 2004 al 31 de diciembre de 2005 (segundo cuadro), que se reproducen a continuación:

Denuncias tramitadas del 13 de julio de 2001 al 31 de marzo de 2006.

Tipo de delito	Indagación previa	Desestimación	Otros ⁴⁶
Peculado	329	334	139
Cohecho	22	17	6
Concusión	28	17	5
Enriquecimiento Ilícito	8	16	11
Otros tipos penales ⁴⁷	45	24	8
Total	432	408	169

Estadísticas correspondientes al período 1° de enero de 2004 al 31 de diciembre de 2005.

Año	2004	2005
Peculado	347	452
Cohecho	20	28
Concusión	12	39
Enriquecimiento ilícito	15	20
Otros delitos ⁴⁸	30	34
TOTAL	424	573

De la revisión de los cuadros comparativos arriba citados, el Comité observa que la información contenida en ellos es bastante confusa. Por ejemplo, en el primer cuadro puede observarse que

⁴⁵ Ver páginas 24 a 26 del estudio "Adaptando la Legislación Penal del Ecuador a la Convención Interamericana contra la Corrupción".

⁴⁶ Inhibiciones, agregados a otros procesos penales.

⁴⁷ Conversión, lavado de activos.

⁴⁸ Lavado de Activos.

tramitaron 432 denuncias en el proceso de indagación previa, se desestimaron un total de 408 y hubo 169 inhibiciones. Por el otro lado, en la primera columna se indica que para el delito de peculado hubo 329 denuncias en el proceso de indagación previa, 334 que se desestimaron y 139 inhibiciones. No indica si es que los 334 casos desestimados y las 139 inhibiciones forman parte de las 329 denuncias que pasaron por el proceso de indagación previa – lo cual no hace sentido ya que la suma de los dos primeros son mayores que 329 – o si es que estas cifras forman parte de un número mayor de denuncias, algunas de las cuales habrían concluido y cuya información no se indica en este cuadro.

Una situación parecida se da con el segundo cuadro, que no indica cómo es que se relaciona con el primero. Este Comité considera que la información presentadas por el Ecuador en su respuesta al cuestionario no permite elaborar una valoración integral de los resultados en la materia. (Ver Recomendación General 4.2).

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES EN RELACIÓN CON LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DE LA CONVENCIÓN SELECCIONADAS EN LA SEGUNDA RONDA

Con base en el análisis realizado en el capítulo II de este informe, el Comité formula las siguientes conclusiones y recomendaciones en relación con la implementación, en la República del Ecuador, de las disposiciones previstas en los artículos III, 5 (sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado); III, 8 (sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción); y VI (actos de corrupción) de la Convención, las cuales fueron seleccionadas en el marco de la segunda ronda.

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

1.1 Sistemas para la contratación de funcionarios públicos

La República del Ecuador ha considerado y adoptado medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer sistemas para la contratación de funcionarios públicos, de acuerdo con lo dicho en la sección 1.1 del capítulo II de este informe.

En vista de los comentarios formulados en dicha sección, el Comité sugiere que la República del Ecuador considere las siguientes recomendaciones:

- 1.1.1 Fortalecer los sistemas para la contratación de los funcionarios públicos en el sistema general de administración pública. Para cumplir con esta recomendación, la República del Ecuador podría tener en cuenta la siguiente medida:
 - Dar seguimiento a la forma en que se aplica el artículo 20 de la RLOSCCA, referente a la contratación de servicios ocasionales, a los fines de verificar que este sistema no de lugar a eventuales renovaciones sucesivas, y que estas excepciones no sean utilizadas como mecanismo de evasión de los concursos de méritos y oposición. (Ver sección 1.1.2. del capítulo II de este informe).

1.1.2 Fortalecer los sistemas para la contratación de los funcionarios públicos en la Función Legislativa. Para cumplir con esta recomendación, la República del Ecuador podría tener en cuenta las siguientes medidas:

- a) Formular las modificaciones que haya lugar a los fines de establecer directivas sobre la ejecución del subsistema de selección de personal, estableciendo parámetros sobre cómo se llevarán a cabo los concursos, incluyendo medidas para la divulgación de convocatorias y publicación de requisitos de selección, de manera que pueda garantizarse que los concursos de méritos y oposición se caractericen por los principios de legalidad, equidad, neutralidad, igualdad y transparencia. (Ver sección 1.1.2 del capítulo II de este informe)
- b) Analizar la modificación del artículo 5 de la LCAFL, a los fines de que aquéllos aspirantes a vacantes en concursos abiertos, que no son funcionarios ni empleados de la Función Legislativa, tengan acceso al mismo procedimiento de impugnación a que tienen derecho los referidos servidores públicos. (Ver sección 1.1.2 del capítulo II de este informe)
- c) Analizar la modificación del párrafo b) del artículo 1-A de la LCAFL, a los fines de precisar o definir el alcance sobre quiénes constituyen el demás personal temporal u ocasional, a los fines de prevenir que se contraten funcionarios públicos, sin concurso y por tiempo indefinido, bajo el rubro de “demás personal temporal u ocasional”. (Ver sección 1.1.2 del capítulo II de este informe)

1.1.3 Fortalecer los sistemas para la contratación de los funcionarios públicos en la Función Judicial. Para cumplir con esta recomendación, la República del Ecuador podría tener en cuenta las siguientes medidas⁴⁹:

- a) Formular las modificaciones que haya lugar al Reglamento de Carrera Judicial (RCJ) a los fines de establecer directivas sobre la ejecución del subsistema de selección de personal, estableciendo parámetros sobre cómo se llevarán a cabo los concursos, incluyendo medidas para la divulgación de convocatorias y publicación de requisitos de selección, de manera que pueda garantizarse que los concursos de méritos y oposición se caractericen por los principios de legalidad, equidad, neutralidad, igualdad y transparencia. (Ver sección 1.1.2 del capítulo II de este informe).
- b) Formular asimismo las modificaciones que haya lugar al RCJ a los fines de establecer un mecanismo de impugnación a los procesos de selección, accesible tanto para los funcionarios y empleados del Poder Judicial, como para los candidatos externos. (Ver sección 1.1.2 del capítulo II de este informe).
- c) Modificar el artículo 10 del RCJ, a los fines de eliminar la posibilidad de que se continúe contratando funcionarios públicos sin pasar por concurso de merecimientos y oposición, al amparo del rubro de necesidades urgentes del servicio. (Ver sección 1.1.2 del capítulo II de este informe).

⁴⁹ El Comité toma nota de que el Ecuador presentó el nuevo Reglamento de Concurso de Merecimientos de la Función Judicial después del plazo para la presentación de la respuesta al cuestionario, debido a que entró en vigencia el 19 de julio de 2006. Por esa razón no se efectuó un análisis sobre esta norma.

1.1.4 Fortalecer los sistemas para la contratación de los funcionarios públicos del Ministerio Público. Para cumplir con esta recomendación, la República del Ecuador podría tener en cuenta las siguientes medidas:

- a) Actualizar el artículo 5 del Instructivo para el Reclutamiento y Selección de Personal del Ministerio Público (IRSPMP), a los fines de incluir otros medios de difusión para las convocatorias, tales como radio, televisión, satélite, Internet, etc., para los casos de concursos abiertos, asegurando así una difusión más amplia de las mismas. (Ver sección 1.1.2 del capítulo II de este informe).
- b) Modificar el artículo 22 del IRSPMP de manera de ampliar el plazo en que un aspirante pueda impugnar el concurso a un término más realista y equitativo, teniendo en cuenta que el plazo comience a contar a partir del día siguiente a la publicación de los resultados, para asegurar la transparencia del proceso. Asimismo, efectuar las modificaciones del caso a los fines de que la instancia ante quien se presenta el recurso no sea la misma que calificó el concurso, de esta manera asegurando la existencia de una segunda instancia. (Ver sección 1.1.2 del capítulo II de este informe).

1.1.5 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. (Ver sección 1.1.3 del capítulo II de este informe).

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

La República del Ecuador ha considerado y adoptado medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer sistemas para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado, de acuerdo con lo dicho en la sección 1.2 del capítulo II de este informe.

En vista de los comentarios formulados en dicha sección, el Comité sugiere que la República del Ecuador considere las siguientes recomendaciones:

1.2.1 Fortalecer los procedimientos de licitación pública, por concursos de ofertas y contratación en general. Para cumplir con esta recomendación, la República del Ecuador podría tener en cuenta las siguiente medida:

- Revisar las exclusiones, excepciones y regímenes especiales de contratación, unificando sus sistemas y prácticas, particularmente las contenidas en los artículos 4 a 6 de la Ley de Contratación Pública y los artículos 12 y 14 de la Ley de Consultoría, y que la licitación y concurso público de ofertas constituyan la regla general para la selección de los procedimientos de contratación en el sistema estatal de adquisiciones de bienes y servicios, asegurando así la observancia de los principios de publicidad, equidad, y eficiencia previstos en la Convención. (Ver sección 1.2.2 del capítulo II de este informe).

1.2.2 Fortalecer los mecanismos de control del sistema de contrataciones del Estado. Para cumplir con esta recomendación, la República del Ecuador podría tener en cuenta las siguientes medidas:

- a) Crear un organismo rector de la contratación pública, a la cual se sujetarían todos los organismos y dependencias del Estado sin excepción, el cual promovería la formulación de información y estadísticas, desarrollaría procedimientos estandarizados, promovería la capacitación y profesionalización de los funcionarios públicos, desarrollaría un registro de proveedores, mantendría una lista de precios unitarios y planificaría la contratación pública con una visión de desarrollo social. (Ver sección 1.2.2 del capítulo II de este informe).
- b) Crear un registro de contratistas de obras, bienes o servicios centralizado, que sea obligatorio para todos los organismos y dependencias del Estado, a los fines de fomentar los principios de publicidad, equidad y eficiencia previstos en la Convención. (Ver sección 1.2.2 del capítulo II de este informe).

1.2.3 Continuar fortaleciendo los medios electrónicos y sistemas de información para la contratación pública, Para cumplir con esta recomendación, la República del Ecuador podría tener en cuenta la siguiente medida:

- Extender la obligatoriedad del uso de CONTRATANET a todos los órganos y dependencias del Estado. (Ver sección 1.2.2 del capítulo II de este informe)

1.2.4 Fortalecer la identificación de criterios para la selección de contratistas para lo cual el Estado podría tener en cuenta las siguientes medidas:

- a) Definir el alcance de la expresión “conveniencia a los intereses nacionales e institucionales” señalado en el artículo 26 de la Ley de Contratación Pública a los fines de darle una mayor precisión a ese criterio. (Ver sección 1.2.2 del capítulo II de este informe).
- b) Establecer criterios de selección para aquellos casos de contratación que no conlleven concurso o licitación pública. (Ver sección 1.2.2 del capítulo II de este informe).

1.2.5 Continuar fomentando los principios de publicidad, equidad y eficiencia previstos en la Convención, para lo cual la República del Ecuador podría tener en cuenta la siguiente medida:

- Incorporar a la normativa existente recursos de impugnación bien definidos para que todos los oferentes puedan apelar el procedimiento de adjudicación de consultorías en todo o en parte. (Ver sección 1.2.2 del capítulo II de este informe)

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

La República del Ecuador ha considerado y adoptado ciertas medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, de acuerdo con lo expresado en la sección 2 del capítulo II de este informe.

En vista de los comentarios formulados en dicha sección, el Comité recomienda que la República del Ecuador considere continuar fortaleciendo los sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción. Para cumplir con esta recomendación, la República del Ecuador podría tener en cuenta las siguientes medidas:

- 2.1 Fortalecer los sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción. Para cumplir con esta recomendación, la República del Ecuador podría tener en cuenta las siguientes medidas⁵⁰.
 - a) Efectuar las reformas que sean del caso a los fines de asegurar la protección de la identidad del denunciante de buena fe de actos de corrupción de una manera más efectiva, dentro de la normativa jurídica del servicio público, inclusive después de la publicación de los informes pertinentes. (Ver sección 2.2 del capítulo II de este informe).
 - b) Efectuar las reformas que sean necesarias a la normativa vigente, a los fines de asegurar la protección del denunciante de buena fe de actos de corrupción, y de su familia, de una manera más efectiva, dentro de la normativa jurídica del servicio público, que no se limite únicamente al procedimiento penal, sino también al ámbito administrativo. Igualmente la protección de su situación laboral, especialmente cuando se trate de un funcionario público y cuando los actos de corrupción puedan involucrar a su superior jerárquico o a sus compañeros de trabajo. (Ver sección 2.2 del capítulo II de este informe).

3. ACTOS DE CORRUPCIÓN (ARTICULO VI DE LA CONVENCION)

La República del Ecuador ha considerado y adoptado ciertas medidas destinadas a actualizar su legislación penal, de acuerdo con lo expresado en la sección 3 del capítulo II de este informe.

En vista de los comentarios formulados en dicha sección, el Comité recomienda que la República del Ecuador considere adecuar su legislación penal a la Convención Interamericana contra la Corrupción. Para cumplir con esta recomendación, la República del Ecuador podría tener en cuenta la siguiente medida:

- 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”. (Ver sección 3.2 del capítulo II de este informe).

4. RECOMENDACIONES GENERALES

Con base en los análisis y los aportes realizados a lo largo de este informe, el Comité sugiere que la República del Ecuador considere las siguientes recomendaciones:

- 4.1. Diseñar e implementar, cuando corresponda, programas de capacitación a los servidores públicos responsables de la aplicación de los sistemas, normas, medidas y mecanismos considerados en el presente informe, con el objeto de garantizar su adecuado conocimiento, manejo y aplicación.

⁵⁰ El Comité toma nota de que el Ecuador ha preparado un anteproyecto de Reglamento a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa – LOSCCA, el cual fue presentado ante el Presidente de la República en el mes de junio de 2006.

- 4.2. Seleccionar y desarrollar procedimientos e indicadores, cuando sea apropiado y cuando ellos no existan aún, para analizar los resultados de los sistemas, normas, medidas y mecanismos considerados en el presente informe, y para verificar el seguimiento de las recomendaciones formuladas en el mismo.

5. SEGUIMIENTO

El Comité considerará los informes periódicos de la República del Ecuador sobre los avances en la implementación de las anteriores recomendaciones, en el marco de las reuniones plenarias del mismo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 31 del Reglamento y Normas de Procedimiento.

Asimismo, el Comité analizará los avances en la implementación de las recomendaciones formuladas en el presente informe, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 29 del Reglamento y Normas de Procedimiento.

IV. OBSERVACIONES EN RELACIÓN CON LOS AVANCES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN EL INFORME DE LA PRIMERA RONDA

El Comité observa, en relación con la implementación de las recomendaciones que le fueron formuladas a la República del Ecuador en el informe de la Primera Ronda de Análisis, con base en la información que ha tenido a su disposición, lo siguiente:

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

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

Recomendación 1.1.1:

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

Medidas sugeridas por el Comité:

- *Determinar con precisión implicancias, prohibiciones, incompatibilidades e inhabilidades relacionadas con conflictos de intereses privados con el interés público.*
- *Establecer restricciones adecuadas, cuando corresponda, para quienes dejan de desempeñar un cargo público, por un período razonable.*
- *Diseñar e implementar mecanismos para difundir y capacitar a todos los servidores públicos sobre las normas de conducta, incluyendo las relativas a conflictos de intereses, y para resolver las consultas de los mismos al respecto, así como proporcionar capacitación y actualización periódica con relación a dichas normas.*
- *Realizar evaluación de la utilización y efectividad de las normas de conducta para prevenir conflictos de intereses y de los mecanismos para su cumplimiento existentes en Ecuador, como instrumentos para prevenir la corrupción y, como resultado de dicha evaluación,*

considerar la adopción de medidas para promover, facilitar y consolidar o asegurar la efectividad de los mismos con dicho fin.

- *Realizar un estudio sobre la posibilidad de compilar las normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas a que se refiere la Convención. (Esta medida se considera también pertinente en relación con las recomendaciones contenidas en los numerales 1.2.1 y 1.3.1 del capítulo III del presente informe, y por tal razón debe entenderse incluida en los mismos).*

En su respuesta, el Estado analizado presenta información con respecto a la anterior recomendación, de la cual el Comité destaca, como pasos que contribuyen al avance en la implementación de la misma, las medidas tomadas en relación con:

- La realización por el Congreso Nacional, a solicitud de la Mesa de Implementación de la CICC, de una compilación de todas las normas relacionadas con las prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades para la prevención del conflicto de intereses⁵¹.
- El diseño de un cuestionario para auto-evaluación de instituciones públicas sobre utilización y efectividad de las normas de conducta para prevenir conflictos de intereses y mecanismos para su cumplimiento⁵².
- Capacitación a funcionarios públicos, en lo referente a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (LOSCCA), por parte de la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público – SENRES⁵³.
- La preparación del proyecto de Código de Conducta para Funcionarios Públicos de la Función Ejecutiva, el cual está en manos del Presidente de la República y que aún no ha sido expedido⁵⁴.

Asimismo, con respecto a la implementación de esta recomendación, el informe de la CLD expresa que: *“A la fecha no ha existido una acción formal y definitiva de promoción de las acciones sugeridas por el Comité en materia de implementación de leyes, capacitación o sistemas reglamentarios con respecto a los conflictos de intereses. En ese sentido, no se han realizado evaluaciones sobre la normativa vigente ni compilaciones, que hubiesen sido promocionadas públicamente, sobre la materia. Sin embargo, cabe destacar que la CCCC, a través de la Mesa de Implementación de la CICC ha desarrollado un anteproyecto de Código de Conducta y un cuerpo normativo específico sobre Conflicto de Interés, el mismo que deberá ser impulsado a futuro⁵⁵.”*

El Comité toma nota de los pasos dados por el Estado analizado para avanzar en la implementación de la recomendación anterior y de la necesidad de que éste continúe dando atención a la misma. Asimismo, el Comité toma nota de las dificultades observadas en el proceso de implementación de esta recomendación que ha puesto de presente la sociedad civil⁵⁶.

⁵¹ Ver página 26 de la respuesta del Ecuador al cuestionario.

⁵² Ver página 27 de la respuesta del Ecuador al cuestionario.

⁵³ Ver página 27 de la respuesta del Ecuador al cuestionario.

⁵⁴ Ver página 27 de la respuesta del Ecuador al cuestionario.

⁵⁵ Ver página 22 del informe de la CLD.

⁵⁶ Ver página 22 del informe de la CLD.

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

Recomendación 1.2.1.

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

Medidas sugeridas por el Comité:

- *Considerar la posibilidad de que, previos los trámites correspondientes, el Proyecto de Ley para la Modernización del Tratamiento Penal de la Corrupción al que se alude en la sección 1.2.2 del capítulo II del presente informe, sea aprobado como ley por parte de la autoridad competente.*
- *Diseñar e implementar mecanismos para difundir y capacitar a todos los servidores públicos sobre las aludidas normas de conducta, y para resolver las consultas de los mismos al respecto, así como proporcionar capacitación y actualización periódica con relación a dichas normas.*
- *Realizar evaluación de la utilización y efectividad de las normas de conducta para asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos públicos y de los mecanismos para su cumplimiento existentes en Ecuador, como instrumentos para prevenir la corrupción y, como resultado de dicha evaluación, considerar la adopción de medidas para promover, facilitar y consolidar o asegurar la efectividad de los mismos con dicho fin.*

En su respuesta, la República del Ecuador presenta información con respecto a la anterior recomendación, y señala en su respuesta al cuestionario que *“En vista de que el Proyecto de Ley para la Modernización del Tratamiento Penal de la Corrupción, se encuentra en trámite en la Comisión de lo Civil y Penal del Congreso Nacional, se estimó pertinente que sea analizado conjuntamente con otras iniciativas legales encaminadas a racionalizar el Tratamiento Penal contra la Corrupción, para lo cual se solicitó al H. Congreso que remita los proyectos de Ley que en esta materia se hayan presentado⁵⁷”*.

Asimismo, con respecto a la implementación de esta recomendación, el informe de la CLD expresa que *“Entre las recomendaciones específicas del informe del Comité se incluye la promoción del Proyecto de Ley para la Modernización del Tratamiento Penal de la Corrupción, el mismo que no ha contado con el apoyo debido para su implementación. Las recomendaciones referentes a la evaluación de la normativa vigente y la capacitación sobre su contenido a los servidores públicos tampoco han contado con la debida promoción para asegurar resultados ponderables⁵⁸”*.

El Comité toma nota de la necesidad de que la República del Ecuador dé atención adicional a la implementación de la recomendación antes transcrita. Asimismo, el Comité toma nota de las dificultades observadas en el proceso de implementación de esta recomendación que han puesto de presente la República del Ecuador⁵⁹ y la sociedad civil⁶⁰.

⁵⁷ Ver página 27 de la respuesta del Ecuador al cuestionario.

⁵⁸ Ver página 23 del informe de la CLD.

⁵⁹ Ver página 27 de la respuesta del Ecuador al cuestionario.

⁶⁰ Ver página 23 del informe de la CLD.

1.3. Normas de conducta y mecanismos en relación con las medidas y sistemas para exigir a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento

Recomendación 1.3.1

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

Medidas sugeridas por el Comité:

- *Desarrollar el texto constitucional (artículo 97, num. 14 de la Constitución Política) que establece el deber y responsabilidad de denunciar y combatir los actos de corrupción para el caso de los servidores públicos que omitan tales denuncias mediante la identificación de las responsabilidades administrativas pertinentes y sus sanciones.*
- *Facilitar el cumplimiento de dicha obligación constitucional, a través de los medios de comunicación que se estimen adecuados, regulando su utilización; y desarrollar el programa de protección dispuesto por la ley, de tal manera que los denunciantes encuentren mayores garantías que las existentes frente a las amenazas o retaliaciones de las que puedan ser objeto como consecuencia del cumplimiento de esta obligación.*
- *Capacitar a los funcionarios públicos en relación con la existencia y el propósito de la responsabilidad de denunciar ante las autoridades competentes los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento.*

En su respuesta, la República del Ecuador presenta información con respecto a la anterior recomendación⁶¹, de la cual el Comité destaca, como pasos que contribuyen al avance en la implementación de la misma, las medidas tomadas en relación con la presentación al señor Presidente de la República por la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, en Junio de 2006, de un proyecto de reforma al Reglamento a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa (LOSCCA), relativo a la protección del denunciante, que entre los aspectos mas relevantes pretende otorgar mecanismos administrativos de protección a los funcionarios y servidores sometidos a la citada Ley, que denuncien actos de corrupción⁽⁶²⁾”.

Asimismo, con respecto a la implementación de esta recomendación, el informe de la CLD expresa que *“Existe poca propensión a la denuncia de actos de corrupción por parte de funcionarios públicos, y a su vez, no se ha desarrollado efectivamente las responsabilidades administrativas y sanciones respectivas para los casos de omisión de dicha denuncia⁶³”*.

El Comité toma nota de los pasos dados por la República del Ecuador para avanzar en la implementación de la recomendación anterior y de la necesidad de que continúe dando atención a la misma. Asimismo, el Comité toma nota de las dificultades observadas en el proceso de implementación de esta recomendación

⁶¹ Ver páginas 27 y 28 de la respuesta del Ecuador al cuestionario.

⁶² Ver Anexo 3 de la respuesta del Ecuador al cuestionario: “Proyectos de Decreto, Reforma al Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Civil Carrera Administrativa y Homologación de Salarios, en lo relativo a la Protección al Denunciante”.

⁶³ Ver página 23 del informe de la CLD.

que ha puesto de presente la sociedad civil⁶⁴; de la información suministrada sobre los organismos internos que han participado en la implementación de la citada recomendación y de las necesidades específicas de asistencia técnica identificadas por la Sociedad Civil⁶⁵.

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

Recomendación 2.1

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

Medidas sugeridas por el Comité:

- *Regular las condiciones, procedimientos y demás aspectos que sean procedentes, en que corresponda dar publicidad a las declaraciones patrimoniales juramentadas de los servidores públicos (incluye ingresos, activos y pasivos), cuando sea apropiado.*
- *Realizar evaluación y seguimiento del cumplimiento de la obligación de presentar declaración patrimonial juramentada por parte de los servidores públicos (incluye ingresos, activos y pasivos), señalando el grado de cumplimiento y las medidas pertinentes que corresponda ajustar o corregir.*
- *Optimizar los sistemas de análisis del contenido de las declaraciones juradas patrimoniales con el objeto de detectar y prevenir conflictos de intereses, así como detectar posibles casos de enriquecimiento ilícito.*

En su respuesta, la República del Ecuador presenta información con respecto a la anterior recomendación, de la cual el Comité destaca, como pasos que contribuyen al avance en la implementación de la misma las medidas tomadas en relación con:

- La puesta en vigencia, el 18 de mayo de 2004 de la Ley de Acceso a la Información Pública, lo cual hace posible el acceso, en el marco del procedimiento correspondiente, a las declaraciones patrimoniales juramentadas de los servidores públicos.

- La elaboración por la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, el Ministerio Público y la Contraloría General del Estado, con el apoyo del H. Congreso Nacional, la Procuraduría General del Estado y la Corporación Latinoamericana para el Desarrollo, de un Proyecto de nueva Ley de Declaraciones Patrimoniales Juramentadas que será presentado al H. Congreso Nacional para su trámite y aprobación⁶⁶.

Asimismo, con respecto a la implementación de esta recomendación, el informe de la CLD expresa “*Lamentablemente, la declaración de bienes en el Ecuador no ha sido utilizada como un medio de controlar el enriquecimiento indebido en el ejercicio de las funciones públicas. A pesar de ser un prerrequisito obligatorio para la posesión de un cargo, no existe la capacidad de monitorear el*

⁶⁴ Ver página 23 del informe de la CLD.

⁶⁵ Ver páginas 23 y 24 del informe de la CLD.

⁶⁶ Ver página 28 de la respuesta del Ecuador al cuestionario.

cumplimiento del mismo, menos aún evaluar si existen presunciones de enriquecimiento. Las declaraciones no están sistematizadas y resultan de difícil acceso, lo que impide el control social⁶⁷.”

El Comité toma nota de los pasos dados por la República del Ecuador para avanzar en la implementación de la recomendación anterior y de la necesidad de que continúe dando atención a la misma. Asimismo, el Comité toma nota de las dificultades observadas en el proceso de implementación de esta recomendación que ha puesto de presente la sociedad civil⁶⁸.

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

Recomendación 3.1

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 ello 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.

En su respuesta, la República del Ecuador presenta información con respecto a la anterior recomendación, de la cual el Comité destaca, como pasos que contribuyen al avance en la implementación de la misma, las medidas tomadas en relación con:⁶⁹

- La realización de un Taller de “Coordinación Institucional”, con la presencia de diez instituciones estatales, cuya finalidad fue la de determinar los grados de competencias de cada una de ellas encaminadas a establecer su relación con las otras Instituciones y los posibles campos de enlace y coordinación entre ellas.

El Comité toma nota de los pasos dados por la República del Ecuador para avanzar en la implementación de la recomendación anterior y de la necesidad de que continúe dando atención a la misma. Asimismo, el Comité toma nota de las dificultades observadas en el proceso de implementación de esta recomendación que han puesto de presente el Estado analizado⁷⁰ y la sociedad civil.

Recomendación 3.2

Adoptar las medidas necesarias para la configuración y consolidación del Sistema Anticorrupción del Ecuador – SAE, previsto en el Decreto Ejecutivo No. 122 de 2003.

En su respuesta, la República del Ecuador presenta información con respecto a la anterior recomendación, de la cual el Comité destaca, como pasos que contribuyen al avance en la implementación de la misma, las medidas tomadas en relación con:⁷¹

⁶⁷ Ver página 24 del informe de la CLD.

⁶⁸ Ver página 24 del informe de la CLD.

⁶⁹ Ver página 28 de la respuesta del Ecuador al cuestionario.

⁷⁰ Ver página 28 de la respuesta del Ecuador al cuestionario.

⁷¹ Ver página 28 de la respuesta del Ecuador al cuestionario.

- La creación, mediante Decreto Ejecutivo, 1776, de 21 de Junio de 2004 de la Comisión para la Aplicación del Sistema Anticorrupción del Ecuador –SAE. Sobre el particular, cabe subrayar que la respuesta del Ecuador al cuestionario señala que, al no contar para su conformación con las Instituciones que venían trabajando en el tema, no está operativa al momento.

Asimismo, con respecto a la implementación de esta recomendación, el informe de la CLD expresa que: *“Una de las recomendaciones más relevantes emitida por el Comité se refiere a la consolidación del SAE, el mismo que servía como espacio de coordinación interinstitucional, que propendía a la expedición de una Política de Estado Anticorrupción. Debido a factores de carácter político, especialmente en lo referente al celo interinstitucional entre los Órganos de Control que lo conformaban, este Sistema se desarticuló, provocando que este vacío se mantenga, y probablemente, se haya perdido la ventana de oportunidad para la consolidación de una estrategia nacional⁷²”.*

El Comité toma nota de las dificultades observadas en el proceso de implementación de esta recomendación que han puesto de presente el Estado analizado⁷³ y la sociedad civil, así como de la necesidad de que la República del Ecuador continúe prestando especial atención a este tema.

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

4.1 Mecanismos para el acceso a la información

Recomendación 4.1.1

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

Medidas sugeridas por el Comité:

- *Fortalecer los mecanismos para hacer efectivo el derecho de la sociedad civil y de los ciudadanos al acceso a la información pública y a recurrir las decisiones por medio de las cuales se deniegan las solicitudes de información, de tal manera que se garantice un fácil acceso ciudadano a dichos mecanismos y que los mismos sean efectivos en la protección del derecho a la información pública. A este respecto, se sugiere considerar la posibilidad de que, previos los trámites correspondientes, el Proyecto de Ley Orgánica de Acceso a la Información Pública al que se alude en la sección 4.2.2 del capítulo II del presente informe, sea aprobado como ley por parte de la autoridad competente.*
- *Realizar una evaluación de la utilización y efectividad de los mecanismos para el acceso a la información en poder o bajo el control de las instituciones públicas existentes en Ecuador, como instrumentos para prevenir la corrupción y, como resultado de dicha evaluación, considerar la adopción de medidas para promover, facilitar y consolidar o asegurar la efectividad de los mismos con dicho fin.*

En su respuesta, la República del Ecuador presenta información con respecto a la anterior recomendación, de la cual el Comité destaca, como pasos que contribuyen al avance en la

⁷² Ver página 24 del informe de la CLD.

⁷³ Ver página 28 de la respuesta del Ecuador al cuestionario.

implementación de la misma, la adopción y publicación de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información del 18 de mayo de 2004, así como su Reglamento, publicado el 19 de enero de 2005⁷⁴.

Asimismo, con respecto a la implementación de esta recomendación, el informe de la CLD expresa “Sin duda alguna, desde la emisión del informe País y las recomendaciones del Comité de Expertos, la situación del acceso a la información pública ha cambiado radicalmente en el Ecuador. A la fecha, la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información ha sido expedida, al igual que su Reglamento. Este cuerpo normativo ha sido extensivamente difundido y promocionado, convirtiéndolo en uno de los avances más significativos en la lucha contra la corrupción en el país. Por supuesto, todavía el camino es largo hasta que sus términos sean genuinamente implementados, sobretudo por la falta de conocimiento sobre los procedimientos que de ella se derivan por parte de los funcionarios encargados de administrar el acceso a la información.”⁷⁵

El Comité mira con satisfacción la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información y su Reglamento, y toma nota de los pasos dados por la República del Ecuador para avanzar en la implementación de la recomendación anterior y de la necesidad de que continúe dando atención a la misma. Asimismo, el Comité toma nota de las dificultades observadas en el proceso de implementación de esta recomendación que ha puesto de presente la sociedad civil, así como de la información suministrada sobre los organismos internos que han participado en la implementación de la citada recomendación.

4.2 Mecanismos de consulta

Recomendación 4.2.

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

Medidas sugeridas por el Comité:

- *Generalizar la publicación y difusión de los proyectos de las disposiciones legales, y celebrar procesos transparentes que permitan la consulta a sectores interesados en relación con la elaboración de proyectos de leyes, decretos o resoluciones en el ámbito del Poder Ejecutivo.*
- *Tomar las medidas necesarias para establecer y definir la institucionalización de las consultas con la sociedad civil. A este respecto, se sugiere considerar la posibilidad de que, previos los trámites correspondientes, el Proyecto de Ley Orgánica de Control Social del Poder Público al que se alude en la sección 4.3.2. del capítulo II del presente informe, sea aprobado como ley por parte de la autoridad competente.*
- *Realizar una evaluación integral de la utilización y efectividad de los mecanismos de consulta existentes en Ecuador, como instrumentos para prevenir la corrupción y, como resultado de dicha evaluación, considerar la adopción de medidas para promover, facilitar y consolidar o asegurar la efectividad de los mismos con dicho fin.*

⁷⁴ Ver página 29 de la respuesta del Ecuador al cuestionario.

⁷⁵ Ver página 25 del informe de la CLD.

En su respuesta, la República del Ecuador presenta información con respecto a la anterior recomendación⁷⁶, y señala en su respuesta al cuestionario que *“Ante la necesidad de implementar la consulta como un mecanismo obligatorio, es preciso establecer su ámbito, por lo que se deben preparar talleres, para que por medio del debate se llegue a determinar los asuntos y mecanismos en los que cabría la consulta previa.”*

Asimismo, con respecto a la implementación de esta recomendación, el informe de la CLD expresa, entre otras cosas,⁷⁷ que: *“Desde la emisión del informe País y las recomendaciones del Comité de Expertos, poco ha cambiado en materia de mecanismos de consultas ciudadanas. No existe, desde la administración pública, ninguna propuesta concreta o plan estructurado que coadyuve a la integración social en la definición de planes, proyectos, presupuestos o cualquier mecanismo de consulta que sistemáticamente articule la interrelación con la sociedad civil.”*

El Comité toma nota de la necesidad de que la República del Ecuador dé atención adicional a la implementación de la recomendación antes transcrita. Asimismo, el Comité toma nota de las dificultades observadas en el proceso de implementación de esta recomendación que ha puesto de presente la sociedad civil⁷⁸.

4.3 Mecanismos para estimular la participación en la gestión pública

Recomendación 4.3.1

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

Medidas sugeridas por el Comité:

- *Establecer mecanismos, adicionales a los existentes, para fortalecer la participación de las organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales en los esfuerzos para prevenir la corrupción y desarrollar la conciencia pública sobre el problema; y promover el conocimiento de los mecanismos de participación establecidos y su utilización. A este respecto, se sugiere considerar la posibilidad de que, previos los trámites correspondientes, el Proyecto de Ley de Control Social del Poder Público al que se alude en la sección 4.4.2 del capítulo II del presente informe, sea aprobado como ley por parte de la autoridad competente.*
- *Derogar las denominadas “leyes de desacato”.*

En su respuesta, el Estado analizado presenta información con respecto a la anterior recomendación, de la cual el Comité destaca, como pasos que contribuyen al avance en la implementación de la misma, la aprobación por parte de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, el 30 de noviembre de 2005, del Reglamento de Creación y Funcionamiento de Veedurías Ciudadanas, en la que se determina que las veedurías ciudadanas son formas organizativas de la sociedad civil, de carácter cívico, con el objeto de

⁷⁶ Ver página 29 de la respuesta del Ecuador al cuestionario.

⁷⁷ Ver página 26 del informe de la CLD.

⁷⁸ Ver página 26 del informe de la CLD.

realizar actividades específicas relacionadas con el control y vigilancia social de la gestión pública mediante la participación ciudadana⁷⁹.

Asimismo, con respecto a la implementación de esta recomendación, la CLD expresa en su informe⁸⁰ que “*Como mencionamos en el punto anterior, no existe una política de Estado que busque motivar y articular, de manera permanente, la participación de la sociedad civil en la gestión pública*”.

El Comité toma nota de los avances de la República del Ecuador en la implementación de la recomendación anterior y de la necesidad de que éste continúe dando atención a la misma, en especial al tema de la derogatoria de normas que pudieran desestimular la participación de las organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales en la gestión pública. Asimismo, el Comité toma nota de las dificultades observadas en el proceso de implementación de esta recomendación que ha puesto de presente el Estado Analizado; de la información suministrada por la República del Ecuador sobre los organismos internos que han participado en la implementación de la citada recomendación⁸¹; y de las observaciones de la sociedad civil.

4.4 Mecanismos de participación en el seguimiento de la gestión pública

Recomendación 4.4.1

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

Medidas sugeridas por el Comité:

- *Promover formas, cuando sea apropiado, para que aquellos que cumplan funciones públicas permitan, faciliten o asistan a las organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales en el desarrollo de actividades para el seguimiento de su actuación pública. A este respecto, se sugiere considerar la posibilidad de que, previos los trámites correspondientes, el Proyecto de Ley de Control Social del Poder Público al que se alude en la sección 4.5.2 del capítulo II del presente informe, sea aprobado como ley por parte de la autoridad competente*
- *Diseñar y poner en funcionamiento programas para difundir los mecanismos de participación en el seguimiento de la gestión pública y, cuando sea apropiado, capacitar y facilitar las herramientas necesarias a la sociedad civil y a las organizaciones no gubernamentales para utilizar tales mecanismos.*

En su respuesta, la República del Ecuador presenta información con respecto a la anterior recomendación⁸², de la cual el Comité destaca, como pasos que contribuyen al avance en la implementación de la misma, las medidas tomadas en relación con:

- Planes emprendidos por la Comisión de Control Cívico de la Corrupción para lograr la participación de la sociedad civil en el seguimiento de la gestión pública, tales como la implementación de veedurías ciudadanas, cuya función es servir de herramienta de vigilancia social, especialmente preventiva, a los

⁷⁹ Ver página 29 de la respuesta del Ecuador al cuestionario.

⁸⁰ Ver páginas 26 y 27 del informe de la CLD.

⁸¹ Ver página 29 de la respuesta del Ecuador al cuestionario.

⁸² Ver páginas 29 y 30 de la respuesta del Ecuador al cuestionario.

finés de concretar y evidenciar la participación ciudadana orientada hacia el mejoramiento de la vida política y el desarrollo social.

- Capacitación en los contenidos de la propuesta de Formación Ciudadana de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, a los miembros de los Comités de Desarrollo Cantonal, en las parroquias y cantones, como parte de las actividades de un Convenio Marco firmado con CARE y un organismo no gubernamental (ONG) local.

Asimismo, con respecto a la implementación de esta recomendación, el informe de la CLD expresa que: *“La CICC ha implementado, desde hace algunos años ya, un programa de veedurías, el mismo que promueve la participación de la sociedad civil en la gestión pública, especialmente en materia de contratación. Este programa busca cumplir con la obligación primordial de la Comisión: investigar posibles actos de corrupción y denunciar irregularidades a los órganos pertinentes para su trámite y posible sanción. A pesar de la difusión y éxito conseguido por este proceso de movilización social, todavía existen considerables vacíos sobre la capacidad de seguimiento que la recomendación enuncia; uno de los principales obstáculos para cualquier iniciativa en este sentido es precisamente la falta de acceso real a la información pública.”*⁸³

El Comité toma nota de los pasos dados por la República del Ecuador para avanzar en la implementación de la recomendación anterior y de la necesidad de que éste continúe dando atención a la misma. Asimismo, el Comité toma nota de las dificultades observadas en el proceso de implementación de esta recomendación que ha puesto de presente la sociedad civil⁸⁴; así como de la información suministrada sobre los organismos internos que han participado en la implementación de la citada recomendación.

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

Recomendación 5.1

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

La respuesta de la República del Ecuador al cuestionario no se refirió a esta recomendación. En vista de lo anterior, el Comité toma nota de la necesidad de que la República del Ecuador dé atención adicional a su implementación.

Recomendación 5.2

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

La respuesta de la República del Ecuador al cuestionario no se refirió a esta recomendación. En vista de lo anterior, el Comité toma nota de la necesidad de que la República del Ecuador dé atención adicional a su implementación.

⁸³ Ver página 27 del informe de la CLD.

⁸⁴ Ver página 27 del informe de la CLD.

Recomendación 5.3

Diseñar e implementar un programa integral de difusión y capacitación para autoridades y funcionarios competentes, con el objetivo que conozcan y puedan aplicar las disposiciones de asistencia recíproca para la investigación o juzgamiento de actos de corrupción prevista en la Convención y en otros tratados suscritos por Ecuador.

Asimismo se recomienda capacitar a los funcionarios competentes para lograr la más amplia cooperación técnica y legal recíproca para prevenir, detectar, investigar y sancionar actos de corrupción.

La respuesta de la República del Ecuador al cuestionario no se refirió a esta recomendación. En vista de lo anterior, el Comité toma nota de la necesidad de que la República del Ecuador dé atención adicional a su implementación.

6. AUTORIDADES CENTRALES (ARTÍCULO XVIII DE LA CONVENCIÓN)

El Comité no formuló recomendaciones a la República del Ecuador sobre este tema.

7. RECOMENDACIONES GENERALES

Recomendación 7.1

Diseñar e implementar, cuando corresponda, programas de capacitación de los servidores públicos responsables de la aplicación de los sistemas, normas, medidas y mecanismos considerados en el presente informe, con el objeto de garantizar su adecuado conocimiento, manejo y aplicación.

La respuesta de la República del Ecuador al cuestionario no se refirió a esta recomendación. En vista de lo anterior, el Comité toma nota de la necesidad de que la República del Ecuador dé atención adicional a su implementación.

Recomendación 7.2

Seleccionar y desarrollar procedimientos e indicadores, cuando sea apropiado, que permitan verificar el seguimiento de las recomendaciones establecidas en el presente informe y comunicar al Comité, a través de la Secretaría Técnica, sobre el particular. A los efectos señalados, podrá tomar en cuenta el listado de indicadores más generalizados, aplicables en el sistema interamericano que estuvieran disponibles para la selección indicada por parte del Estado Analizado, que ha sido publicada por la Secretaría Técnica del Comité, en página en "Internet" de la OEA, así como información que se derive del análisis de los mecanismos que se desarrollen de acuerdo con la recomendación 7.3 siguiente.

La respuesta de la República del Ecuador al cuestionario no se refirió a esta recomendación. En vista de lo anterior, el Comité toma nota de la necesidad de que la República del Ecuador dé atención adicional a su implementación.

Recomendación 7.3

Desarrollar, cuando sea apropiado y cuando ellos no existan aún, procedimientos para analizar los mecanismos mencionados en este informe, así como las recomendaciones contenidas en el mismo.

La respuesta de la República del Ecuador al cuestionario no se refirió a esta recomendación. En vista de lo anterior, el Comité toma nota de la necesidad de que la República del Ecuador dé atención adicional a su implementación.