

MECANISMO DE SEGUIMIENTO DE LA
IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVENCION
INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN (MESICIC)

SG/MESICIC/doc.75/03 rev.4
06 de febrero 2004
Original: español

Quinta Reunión del Comité de Expertos del MESICIC
Del 2 al 6 de febrero de 2004
Washington, DC

REPÚBLICA DEL ECUADOR

INFORME FINAL

(Aprobado en la sesión plenaria del 6 de febrero de 2004)

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

**INFORME SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN EN LA REPÚBLICA DEL ECUADOR
DE LAS DISPOSICIONES DE LA CONVENCIÓN SELECCIONADAS PARA SER
ANALIZADAS EN EL MARCO DE LA PRIMERA RONDA¹**

INTRODUCCIÓN

1. Régimen jurídico-institucional²

De acuerdo con el Art. 1 de la Constitución Política de la República, vigente desde 1998, “Ecuador es un Estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada.”

El Art. 3 de la Constitución señala que, entre otros, es deber primordial del Estado: “Garantizar la vigencia del sistema democrático y la administración pública libre de corrupción.”

Los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales que consagra la Constitución respaldan el funcionamiento del régimen democrático y el estado de derecho.

Entre otros deberes y responsabilidades de los ciudadanos que, como correlato establece la Constitución, en su Art. 97, sin perjuicio de otros previstos en ella y en la ley, se encuentran sus obligaciones de: promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular; administrar honradamente el patrimonio público; asumir las funciones públicas como un servicio a la colectividad, y rendir cuentas a la sociedad y a la autoridad, conforme a la ley; denunciar y combatir los actos de corrupción; participar en la vida política, cívica y comunitaria del país, de manera honesta y transparente; y conservar el patrimonio cultural y natural del país, cuidar y mantener los bienes públicos, tanto los de uso general, como aquellos que le hayan sido expresamente confiados.

La participación política está garantizada a través del sistema de elecciones, consagrado en el Art. 98 de la Constitución, según el cual los partidos políticos legalmente reconocidos podrán presentar o auspiciar candidatos para las dignidades de elección popular. Podrán también presentarse como candidatos los ciudadanos no afiliados ni auspiciados por partidos políticos.

De la misma manera, la Constitución establece otras formas de participación democrática como la consulta popular que puede realizarse por decisión del Presidente de la República, por petición de la ciudadanía y por decisión de los organismos del régimen seccional.

¹ El presente informe fue aprobado por el Comité, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 3, g), y 26, del *Reglamento*, en la sesión plenaria celebrada el día 6 de febrero de 2004, en el marco de su quinta reunión, realizada entre los días 2 y 6 de febrero de 2004, la cual tuvo lugar en la sede de la OEA, en Washington D.C., Estados Unidos de América.

² Respuesta de la República del Ecuador al cuestionario y documento de actualización. Introducción
A solicitud de la República del Ecuador, su respuesta al cuestionario, junto con los anexos correspondientes y la información complementaria a la misma, así como los documentos enviados por organizaciones de la sociedad civil, de acuerdo con lo dispuesto en el *Reglamento y Normas de Procedimiento*, se encuentran publicados en la siguiente dirección en Internet: <http://www.oas.org/juridico/spanish/corresp.htm#>

El Art. 118 de la Constitución establece como instituciones del Estado, que en conjunto integran el sector público, las siguientes:

- Los organismos y dependencias de las funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial;
- Los organismos electorales;
- Los organismos de control y regulación;
- Las entidades que integren el régimen seccional autónomo;
- Los organismos y entidades creados por la Constitución y la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado; y,
- Las personas jurídicas creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos.

A continuación una breve descripción de la citada estructura jurídico-institucional, con mención a los aspectos que se consideran más relevantes para los fines del presente informe:

- Función Legislativa: Las principales funciones del Congreso Nacional son reformar la Constitución e interpretarla; expedir, reformar y derogar las leyes e interpretirlas; fiscalizar los actos de la Función Ejecutiva y los del Tribunal Supremo Electoral y solicitar a los funcionarios públicos las informaciones que considere necesarias. El Congreso Nacional nombra a las siguientes autoridades: Procurador General del Estado, Ministro Fiscal General, Defensor del Pueblo, Superintendentes (Bancos y Seguros, Compañías y Telecomunicaciones), Vocales de los Tribunales Constitucional y Supremo Electoral y miembros del Directorio del Banco Central. Establece, además, la terna para que el Presidente de la República designe Contralor General del Estado,
- Función Ejecutiva: La ejerce el Presidente de la República, quien es jefe del Estado y del gobierno, y responsable de la administración pública. Es elegido popularmente por un período de cuatro años, pudiendo ser reelecto luego de transcurrido un período después de aquél para el cual fuera elegido. También hay un Vicepresidente, quien en caso de ausencia definitiva o temporal del Presidente, lo subrogará por el tiempo que faltare para completar el respectivo período. Sus funciones son las que el Presidente le asigne.
- Función Judicial: Sus órganos son la Corte Suprema de Justicia; las Cortes Superiores, Tribunales y Juzgados; y el Consejo Nacional de la Judicatura. Los órganos de la función judicial son independientes en el ejercicio de sus deberes y atribuciones. El sistema judicial establece el principio de unidad jurisdiccional y medios alternativos (jueces de paz, arbitraje, mediación y funciones para autoridades de los pueblos indígenas). Se establece la carrera judicial.
- Organismos Electorales: El Tribunal Supremo Electoral es un organismo autónomo e independiente, con jurisdicción en todo el territorio nacional; responsable de organizar, dirigir, vigilar y garantizar los procesos electorales, y juzgar las cuentas de los recursos utilizados en campañas electorales. En cada provincia funciona el respectivo Tribunal Provincial Electoral.
- Organismos de Control: El Título X de la Constitución de la República establece como organismos de control, los siguientes: Contraloría General del Estado; Procuraduría General del Estado; Ministerio Público; Comisión de Control Cívico de la Corrupción, y las Superintendencias (Bancos y Seguros; Compañías; y Telecomunicaciones).

Son organismos de derecho público con autonomía administrativa y económica, cuya estructura y funcionamiento están normados por las respectivas leyes institucionales.

- El Tribunal Constitucional es el organismo superior de control constitucional, y tiene entre sus funciones, la de conocer y resolver las demandas de inconstitucionalidad que se presenten en relación con todo tipo de norma expedida por órganos de las instituciones del Estado o acto administrativo de autoridad pública.
- La Defensoría del Pueblo es un organismo público, con autonomía funcional, económica y administrativa y con jurisdicción nacional, cuyo titular es el Defensor del Pueblo. Defiende y promueve, de oficio o a petición de parte, cuando fuere procedente, la observancia de los derechos fundamentales individuales o colectivos; patrocina las acciones de hábeas corpus, hábeas data y de amparo de las personas que lo requieran.
- Gobiernos Seccionales Autónomos: Están conformados por los Consejos Provinciales, con jurisdicción provincial; los Consejos Municipales, con jurisdicción cantonal dentro de las respectivas provincias; las Juntas Parroquiales, con jurisdicción parroquial en el ámbito de los cantones; y los organismos que determine la Ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas.

Como entes de administración pública su desempeño responde a los principios de autonomía, descentralización administrativa y participación ciudadana. Sus miembros son elegidos en elecciones generales de cada circunscripción territorial. Entre sus funciones están la de legislar, en materias de su competencia, a través de ordenanzas, para crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras, y la de definir y ejecutar planes de desarrollo provincial y local.

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 instrumento respectivo 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, con ocasión de la Asamblea General de la OEA en San José, Costa Rica.

I. SUMARIO DE LA INFORMACION 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 Dirección Nacional Anticorrupción del Ministerio Público y de la Comisión de Control Cívico contra la Corrupción, 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, cuyo listado se incluye como anexo de este informe.

El Comité tuvo en cuenta para su análisis la información suministrada por la República del Ecuador hasta el día 18 de agosto de 2003, 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 Procedimiento³.

2. Documento Presentado por la “Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD) – Capítulo Ecuador de Transparencia Internacional” como organización de la sociedad civil

El Comité también recibió, dentro del plazo fijado por el mismo en el marco de su Tercera Reunión Ordinaria⁴, el informe enviado por la “Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD) – Capítulo Ecuador de Transparencia Internacional”⁵.

II. ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACION EN ECUADOR DE LAS DISPOSICIONES SELECCIONADAS

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

1.1. CONFLICTOS DE INTERESES

1.1.1. Existencia y previsiones de un marco jurídico y/o de otras medidas y de mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento

La República del Ecuador cuenta con un conjunto de disposiciones relativas a las normas de conducta referidas, entre las que cabe destacar las siguientes:

- Disposiciones de rango constitucional aplicables a la generalidad de los funcionarios públicos, como las contenidas en los artículos de la Constitución Política números 123, que establece la obligación del funcionario público de abstenerse de actuar en aquellos casos en que sus intereses entren en conflicto con los del organismo o entidad a los que preste sus servicios; y 125, que dispone que nadie podrá desempeñar más de un cargo público, con excepción de los docentes universitarios si su horario lo permite, y prohíbe el nepotismo.
- Disposiciones de rango constitucional aplicables a determinados funcionarios públicos, como las que contemplan inhabilidades e incompatibilidades para altos cargos, tales como las contenidas en los artículos de la Constitución Política números 135, inciso 3, para los diputados; y 205, para los magistrados y jueces.
- Disposiciones de rango legal aplicables a la generalidad de los servidores públicos, como las contenidas en la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, que establece en sus artículos

³ En la reunión del subgrupo de análisis, realizada el 29 de enero de 2004, la República del Ecuador puso en conocimiento la expedición de una nueva “Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa” (Ley No. 17, publicada en el RO/SUP. 184 de octubre 6 de 2003). Los integrantes del subgrupo solicitaron información respecto a sus alcances por cuanto en este informe se hace mención a una “Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa”, sobre la cual se consideró del caso dejar consignado en la presente nota que ha sido reemplazada por la nueva ley antes citada.

⁴ Decisión titulada “Actualización de Respuestas al Cuestionario”. Esta decisión fue adoptada por el Comité de Expertos en la sesión del día 13 de febrero de 2003, en el marco de su Tercera Reunión Ordinaria, realizada entre los días 10 y 13 de febrero de 2003, en la sede de la OEA, en Washington DC, Estados Unidos de América.

⁵ Este informe se recibió por vía electrónica el 18 de agosto de 2003. Adicionalmente, durante un encuentro informal con los miembros del Comité la “Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD) – Capítulo Ecuador de Transparencia Internacional” hizo una presentación verbal de dicho informe.

14, 115 y 116 inhabilidades para desempeñar funciones públicas; y que contempla en sus artículos 5, 6, 18, 32, 33 y 60 importantes prohibiciones orientadas igualmente a prevenir conflictos de intereses.

- También se encuentran disposiciones aplicables a la generalidad de los servidores públicos en el Reglamento de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, que en sus artículos 17 a 23 establece importantes previsiones tendientes al control del nepotismo; y en la Ley de Contratación Pública, que consagra en sus artículos 55 y 56 inhabilidades en esta materia.
- Disposiciones de rango legal aplicables a determinados servidores públicos, como las contenidas en la Ley Orgánica de la Función Legislativa; el Código de Ética de la Legislatura; la Ley Orgánica de la Función Judicial; la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Judicatura; la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; el Código de Ética de los servidores de la Contraloría; la Ley de Administración Financiera y Control; la Ley de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción; la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero; la Ley de Modernización del estado; y el Reglamento a la Ley de Elecciones.

La República del Ecuador cuenta también con mecanismos para hacer efectivas las referidas normas de conducta, entre los que cabe destacar los siguientes:

- La Constitución Política, que en su artículo 3, inciso 6, establece que es obligación del Estado garantizar una administración libre de corrupción; y en su artículo 120 dispone que no habrá dignatario o funcionario público exento de responsabilidad por acción u omisión en el ejercicio de sus funciones.
- La ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, que dispone en su artículo 61 que el servidor público que incumpliere sus obligaciones o contraviniere las disposiciones de esta ley o sus reglamentos o leyes conexas incurrirá en responsabilidad administrativa que será sancionada disciplinariamente sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal, y contempla en su artículo 62 las sanciones disciplinarias.
- La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, que en su capítulo 5 contiene previsiones para la determinación de responsabilidades administrativas y civiles culposas, e indicios de responsabilidad penal, con base en las auditorías realizadas.
- El Código Penal, que prevé en su Título III sanciones de tal naturaleza para quienes incurran en los delitos que tipifica en relación con determinadas conductas que constituyen conflictos de intereses, tales como la prohibición para los magistrados o jueces de constituirse en deudores o fiadores o contraer alguna obligación con las partes en un litigio que esté en su conocimiento (artículo 267); y el prevaricato (artículo 277).
- La Ley de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, que dispone en su artículo 7, literal d), que a la misma le corresponde constatar y pronunciarse sobre situaciones que impliquen conflictos de intereses.

1.1.2. Adecuación del marco jurídico y/o de otras medidas y de los mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento

En lo que hace relación a las disposiciones de la Constitución Política en materia de normas de conducta orientadas a prevenir conflictos de intereses y de mecanismos para hacerlas efectivas, puede observarse que las mismas se refieren a la generalidad de los servidores públicos y contienen también previsiones

para los casos especiales como lo son los de los altos funcionarios del Estado. Todo ello se considera pertinente para la promoción de los propósitos de la Convención.

No obstante lo anterior, el Comité considera oportuno efectuar algunas observaciones acerca de la conveniencia de complementar las previsiones de naturaleza legal que se refieren a las aludidas normas y mecanismos.

La regulación legal con mayor alcance en materia de normas de conducta para prevenir conflictos de intereses es la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y su Reglamento, debido a que su ámbito de aplicación cubre la generalidad de los servidores públicos. Esta Ley y su Reglamento apuntan de manera evidente hacia la creación, el mantenimiento y el fortalecimiento de dichas normas, tal como lo prevé el artículo III de la Convención Interamericana contra la Corrupción, pudiendo afirmarse su pertinencia para el logro de tales propósitos. Cabría sin embargo efectuar los siguientes planteamientos:

- Aunque con una amplia interpretación del artículo 123 de la Constitución Política, que dispone que el funcionario público deberá abstenerse de actuar en los casos en que sus intereses entren en conflicto con los del organismo o entidad a los que preste sus servicios, pudiera entenderse que están cubiertos los casos de conflictos de intereses que para los mismos pudieran derivarse de sus intereses particulares de índole gremial, o de circunstancias tales como su pertenencia a una asociación profesional o a una organización no gubernamental, el Comité estima que sería conveniente que la República del Ecuador considere desarrollar legalmente tal precepto constitucional regulando específicamente las eventualidades que frente a tales situaciones se consideren mas relevantes, complementando las normas de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de su Reglamento que contienen previsiones frente a otras situaciones de conflictos de intereses.
- No se prevén de manera expresa normas para prevenir conflictos de intereses con posterioridad al desempeño de funciones públicas, tales como la prohibición para quienes las ejercieron de gestionar en asuntos oficiales que fueron de su conocimiento o ante las entidades en las cuales tuvo vinculación reciente y, en general, todas las situaciones que puedan conllevar el aprovechamiento indebido de la condición de ex-funcionario.

En cuanto a las normas para prevenir conflictos de intereses con posterioridad al desempeño de las funciones públicas se destaca la excepción contemplada en el artículo 176 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero según la cual “ni el Superintendente de Bancos y Seguros, en la órbita de su competencia, ni el Intendente General podrán formar parte en las instituciones a las que se refiere la presente ley hasta después de un año de haber terminado sus funciones”.

No se prevén mecanismos para difundir y capacitar a los servidores públicos sobre las normas para prevenir conflictos de intereses o para resolver consultas de los mismos para detectar y establecer situaciones de conflictos de intereses.

El Comité estimó también oportuno expresar la conveniencia de que la República del Ecuador realice 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 consideración es pertinente también en relación con los acápites 1.2.2 y 1.3.2 del capítulo II de este informe, y por tal razón debe entenderse incluida en los mismos.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, el Comité formulará recomendaciones al respecto.

1.1.3. Resultados del marco jurídico y/o de otras medidas y de los mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento

En la respuesta del Ecuador al respecto⁶ se anota que “El país no cuenta con un sistema de información que le permita suministrar datos objetivos y estadísticos acerca de los resultados obtenidos con la aplicación de las normas y mecanismos a los que se refiere este y otros capítulos del cuestionario”.

Aunque seguidamente en la misma respuesta⁷ se relaciona alguna información correspondiente a actuaciones desarrolladas por el Ministerio Público, la Contraloría General, la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, la Función Ejecutiva, la Función Judicial y otros organismos de control, la misma no está suficientemente desagregada para poder efectuar una evaluación de los resultados de las aludidas normas y mecanismos.

Cabe sin embargo anotar que en dicha respuesta⁸, a manera de “algunas conclusiones generales”, se pone de presente la necesidad de “hacer efectivas las normas”, de continuar el “desarrollo de nuevas normas y mecanismos”, y de contar con “estadísticas contra la impunidad”.

Se hace también una remisión en esa respuesta⁹ a un documento elaborado por la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, transcribiendo algunos de sus apartes que consideran como criterios afines a los anteriormente enunciados, dos de los cuales expresan lo siguiente:

“En el país no existen actualmente normas ni mecanismos suficientes para frenar la corrupción. Los existentes no ofrecen garantías suficientes para la denuncia, investigación y enjuiciamiento en derecho. Los organismos constitucionales de control no logran la debida eficacia, entre otros factores, por la descoordinación interinstitucional y una débil conciencia ciudadana en valores y costumbres de lucha contra la corrupción (...)

2. Existen normas orientadas a evitar “Conflictos de intereses” en el desempeño de funciones públicas. Sin embargo, no son suficientes y –lo que es más grave- su aplicación es deficitaria. Generalmente la corrupción tiene capacidad de amalgamar individuos, funciones e intereses individuales y de grupo”.

Por otra parte, en el documento de la “Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD) – Capítulo Ecuador de Transparencia Internacional”¹⁰, al referirse a las normas de conducta y mecanismos en general, se anota lo siguiente:

“73.567 disposiciones normativas vigentes aluden a los funcionarios públicos en sus diversas categorías. Esta cantidad corresponde al 57% de la normativa vigente en el Ecuador.

No obstante, del total de casos resueltos por la Comisión de Control Cívico de la Corrupción (CCCC) en el año 2001 (112), en el 91% de los casos se hallaron indicios de responsabilidad.

Aparentemente contrastan, pues, la cantidad relativa de disposiciones inherentes al quehacer de los funcionarios públicos, con la minoría porcentual de los casos investigados por la CCCC en los que no se halló indicios de responsabilidad alguno”.

⁶ Respuesta de la República del Ecuador al cuestionario. Pág. 16

⁷ Respuesta de la República del Ecuador al cuestionario. Págs. 17 y 18

⁸ Respuesta de la República del Ecuador al cuestionario. Págs. 18 y 19

⁹ Respuesta de la República del Ecuador al cuestionario. Págs. 19 y 20

¹⁰ Documento de la “Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD) – Capítulo Ecuador de Transparencia Internacional”. Págs. 6 y 7

Más adelante, en el mismo documento antes citado¹¹, al referirse a los “principios que subyacen” en la normativa para prevenir conflictos de intereses, se expresa que “es indispensable instrumentar mecanismos que lleven a una aplicación efectiva de estos principios y de las consecuentes normas...”.

El Comité estima que aunque no se cuenta con información que permita hacer una valoración integral de los resultados de las normas y mecanismos referidos, las expresiones en relación con su efectividad que se consignan en la respuesta del país y en el documento presentado por la “Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD) – Capítulo Ecuador de Transparencia Internacional”, a las que hemos aludido anteriormente, ameritan ser tenidas en cuenta para plantear la necesidad de que la República del Ecuador considere realizar evaluación acerca de la utilización y efectividad de tales normas y mecanismos como instrumentos para prevenir la corrupción, y que como resultado de dicha evaluación se considere la adopción de medidas tendientes a asegurar su efectividad con ese fin.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, el Comité formulará recomendaciones al respecto.

1.2. NORMAS DE CONDUCTA Y MECANISMOS PARA ASEGURAR LA PRESERVACIÓN Y EL USO ADECUADO DE LOS RECURSOS ASIGNADOS A LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

1.2.1. Existencia y previsiones de un marco jurídico y/o de otras medidas y de mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento

La República del Ecuador cuenta con un conjunto de disposiciones relativas a las normas de conducta referidas, entre las que cabe destacar las siguientes:

- Disposiciones de rango constitucional, como las contenidas en el artículo 20 de la Constitución Política, que obliga a las instituciones del Estado, sus delegatarios y concesionarios a indemnizar a los particulares por los perjuicios que les ocasionen por la prestación deficiente de los servicios públicos o por los actos de sus funcionarios y empleados en el desempeño de sus funciones, y consagra el derecho de repetición que tiene el Estado para hacer efectiva la responsabilidad de estos cuando por dolo o culpa grave judicialmente declarada hayan causado los perjuicios.
- Disposiciones de rango legal, entre las cuales las de mayor importancia por su relación directa con la materia se encuentran en Ley Orgánica de la Contraloría de la General del Estado, que rige para la generalidad de las instituciones del Estado y para las entidades de derecho privado respecto a los bienes o recursos públicos de los que dispongan; establece de manera integral el sistema de control, fiscalización y auditoría del Estado; y prevé los fundamentos del control interno y externo (títulos I y II).
- La Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, que obliga a los servidores públicos a velar por la economía del Estado y por la conservación de los documentos, útiles, equipos, muebles y bienes en general confiados a su guarda, administración o utilización (artículo 58, literal f).
- La Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, que contiene normas referidas a la formulación y ejecución central y descentralizada de las finanzas públicas, y prevé además normas para el acceso a la información en atención al requerimiento público de transparencia y control ciudadano.

¹¹ Documento de la “Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD) – Capítulo Ecuador de Transparencia Internacional”. Págs. 10 y 11

- El Decreto Ejecutivo No. 44 RO/ 11 de 2003, que contiene normas de restricción del gasto público tendientes a la preservación y el uso adecuado de los bienes entregados a los funcionarios públicos, tales como la disposición que ordena que únicamente para actividades oficiales se utilizarán vehículos del Estado (artículo 10).
- También se encuentran disposiciones en la Ley de Administración Financiera y Control; en la Ley para la Regulación Económica y Control del Gasto Público; en la Ley de Modernización del Estado; en el Código de Ética de los Servidores de la Contraloría General del Estado; y en diversas normas de carácter reglamentario relativas a las distintas entidades públicas.

La República del Ecuador cuenta también con mecanismos para hacer efectivas las referidas normas de conducta, entre los que cabe destacar los siguientes:

- La Constitución Política, que en su artículo 3, inciso 6, establece que es obligación del Estado garantizar una administración libre de corrupción; y en su artículo 121 dispone que las normas para establecer la responsabilidad administrativa, civil y penal por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos, se aplicarán a los dignatarios, funcionarios y servidores de los organismos e instituciones del Estado.
- La ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, que en su artículo 31 dispone que le corresponde a este organismo establecer responsabilidades individuales administrativas por quebrantamiento de las disposiciones legales y reglamentarias y de las normas de dicha ley; responsabilidades civiles culposas, por el perjuicio económico sufrido por la entidad u organismo respectivo a causa de la acción u omisión de sus servidores; e indicios de responsabilidad penal, y en su capítulo V (artículos 38 a 70) contiene previsiones para la determinación de dichas responsabilidades, contemplando medidas tales como la imposición de sanciones por faltas administrativas y el resarcimiento de los perjuicios causados al Estado.
- La ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, que en su artículo 61 dispone que el servidor público que incumpliere sus obligaciones o contraviniera las disposiciones de esta ley o sus reglamentos o leyes conexas incurrirá en responsabilidad administrativa que será sancionada disciplinariamente sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal, y contempla en su artículo 62 las sanciones disciplinarias.
- El Código Penal, que prevé en su Título III sanciones de tal naturaleza para quienes incurran en los delitos que tipifica en relación con determinadas conductas delictivas como el Peculado (artículo 257); la utilización de trabajadores remunerados por el Estado o de bienes del sector público en beneficio propio o de terceros (artículo 257.1); el aprovechamiento económico de información secreta, reservada o de circulación restringida (artículo 257.2); la percepción de comisiones ilícitas o alteración de precios en la adquisición de artículos y enseres para el sector público (artículo 260); la destrucción maliciosa y fraudulenta de documentos o títulos de los que fuere depositario en razón del cargo (artículo 262); el enriquecimiento ilícito (artículo 269.1).

1.2.2. Adecuación del marco jurídico y/o de otras medidas y de los mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento

Las normas y mecanismos en materia de preservación y uso adecuado de los recursos públicos que ha examinado el Comité, con base en la información que ha tenido a su disposición, son pertinentes para la promoción de los propósitos de la Convención.

En efecto, tal como se anota en la respuesta del Ecuador¹², todo funcionario público o agente oficial, elegido, designado o nombrado o delegado tiene responsabilidad sobre los recursos públicos que estuvieren a su cargo o bajo su competencia.

Cabe destacar que dos de las leyes que mayor importancia tienen en este campo, como lo son la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, son de relativa reciente expedición (mayo y julio de 2002, respectivamente), lo cual denota la voluntad del Ecuador de modernizar las normas y mecanismos atinentes a esta materia. También es un reflejo de dicha voluntad la existencia del Proyecto de Ley para la Modernización del Tratamiento Penal de la Corrupción, al que se alude en la actualización de su respuesta, respecto del cual el Comité estima oportuno sugerir que por tratar sobre temas importantes para la preservación y el uso adecuado de los recursos públicos, sería conveniente que la República del Ecuador considerara la posibilidad de que, previos los trámites correspondientes, sea aprobado como ley por parte de la autoridad competente.¹³

El Comité estima que dada la actualización que de estas normas y mecanismos se ha venido llevando a cabo en el Ecuador, sería conveniente que la República del Ecuador considere implementar programas de difusión y capacitación sobre la materia dirigidos a los servidores públicos, y mecanismos para resolver consultas de los mismos al respecto.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, el Comité formulará recomendaciones al respecto.

1.2.3. Resultados del marco jurídico y/o de otras medidas y de los mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento

En la respuesta del Ecuador al respecto¹⁴ se anota que “El país no cuenta con un sistema de información que le permita suministrar datos objetivos y estadísticos acerca de los resultados obtenidos con la aplicación de las normas y mecanismos a los que se refiere este y otros capítulos del cuestionario”.

Aunque seguidamente en la misma respuesta¹⁵ se relaciona alguna información correspondiente a actuaciones desarrolladas por el Ministerio Público, la Contraloría General, la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, la Función Ejecutiva, la Función Judicial y otros organismos de control, la misma no está suficientemente desagregada para poder efectuar una evaluación de los resultados de las aludidas normas y mecanismos.

Cabe sin embargo anotar que en dicha respuesta¹⁶, a manera de “algunas conclusiones generales”, se pone de presente la necesidad de “hacer efectivas las normas”, de continuar el “desarrollo de nuevas normas y mecanismos”, y de contar con “estadísticas contra la impunidad”.

Se hace también una remisión en esa respuesta¹⁷ a un documento elaborado por la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, transcribiendo algunos de sus apartes que consideran como criterios afines a los anteriormente enunciados, uno de los cuales expresa lo siguiente:

“3. Si existen normas orientadas a preservar la conservación y uso adecuado de recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones. Sin embargo, con frecuencia las normas se

¹² Respuesta de la República del Ecuador al cuestionario. Pág. 12

¹³ Documento de actualización de la respuesta de la República del Ecuador al cuestionario. Pág. 23

¹⁴ Respuesta de la República del Ecuador al cuestionario. Pág. 16

¹⁵ Respuesta de la República del Ecuador al cuestionario. Págs. 17 y 18

¹⁶ Respuesta de la República del Ecuador al cuestionario. Págs. 18 y 19

¹⁷ Respuesta de la República del Ecuador al cuestionario. Págs. 19 y 20

vulneran en perjuicio de los recursos de la colectividad. Bastaría citar todo el conjunto de normas existentes para la contratación de obras públicas, que es uno de los canales más voluminosos en el desvío y malversación de fondos”.

Por otra parte, en el documento de la “Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD) – Capítulo Ecuador de Transparencia Internacional”¹⁸, al referirse a las normas de conducta orientadas a asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos, se anota lo siguiente:

“Algo importante que añadir al informe del Estado es la importancia que tiene, en la práctica, la normativa que la Contraloría General del Estado, con fundamento en el Art. 212 de la Constitución, expide con el fin de regular la administración de fondos y bienes del Estado.

Esta normativa intenta, mediante su aplicación, evitar que se cometan actos de corrupción que afecten al fisco. Sin embargo, como se aprecia de los datos siguientes, el 45% de los cuerpos normativos emitidos por la Contraloría datan de más de 10 años, lo que da cuenta de la desactualización de los mismos, circunstancia poco feliz considerando el avance de la modernización debido, sobre todo, al uso cada vez más generalizado de nuevas tecnologías en la gestión pública”.

Más adelante, en el mismo documento antes citado¹⁹, se agrega que “por otro lado, una prevención adecuada del uso de recursos públicos impone la necesidad de que la contabilidad gubernamental se cierre ineluctablemente al fin del ejercicio económico y que la información acerca de la gestión financiera, lo más completamente posible, se halle disponible en Internet”.

El Comité considera que aunque no se cuenta con información que permita hacer una valoración integral de los resultados de las normas y mecanismos referidos, las expresiones en relación con su efectividad que se consignan en la respuesta del país y en el documento presentado por la “Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD) – Capítulo Ecuador de Transparencia Internacional”, a las que hemos aludido anteriormente, ameritan ser tenidas en cuenta para plantear la necesidad de que la República del Ecuador considere realizar evaluación acerca de la utilización y efectividad de tales normas y mecanismos como instrumentos para prevenir la corrupción, y que como resultado de dicha evaluación se considere la adopción de medidas tendientes a asegurar su efectividad con ese fin.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, el Comité formulará recomendaciones al respecto.

1.3. MEDIDAS Y SISTEMAS QUE EXIJAN A LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS INFORMAR A LAS AUTORIDADES COMPETENTES SOBRE LOS ACTOS DE CORRUPCIÓN EN LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LOS QUE TENGAN CONOCIMIENTO

1.3.1. Existencia y previsiones de un marco jurídico y/o de otras medidas y de mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento

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

¹⁸ Documento de la “Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD) – Capítulo Ecuador de Transparencia internacional”. Pág. 26

¹⁹ Documento de la “Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD) – Capítulo Ecuador de Transparencia internacional”. Pág. 27

- El artículo 97, numeral 14, de la Constitución Política, que consagra como deber y responsabilidad de todos los ciudadanos denunciar y combatir los actos de corrupción.
- La Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, que en su artículo 58, literales d) y h), contempla como deberes de los servidores públicos los de cumplir y respetar las órdenes legítimas de sus superiores y observar acerca de la ilegalidad o inmoralidad de las mismas, e informar a su superior los hechos que puedan causar daño en la administración.
- La citada Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, que en su artículo 61 dispone que el servidor público que incumpliere sus obligaciones o contraviniera las disposiciones de esta ley o sus reglamentos, o leyes conexas, incurrirá en responsabilidad administrativa que será sancionada disciplinariamente sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal, y en su artículo 62 establece las sanciones disciplinarias.
- El Código Penal, que en su artículo 292 tipifica como delito, sancionable con prisión de 15 días a 6 meses, el que un funcionario público que habiendo tenido noticia de la perpetración de un delito no lo ponga inmediatamente en conocimiento de un Juez de Instrucción.
- La Ley Orgánica del Ministerio Público, que en su artículo 3, literal j), prevé como deber de dicho organismo el velar por la protección de las víctimas, testigos y otros participantes en el juicio penal.
- La Ley de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción que, en concordancia con el artículo 221 de la Constitución Política, en su artículo 7, literal e), contempla como atribución de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción el otorgar a las personas que espontáneamente colaboren en el esclarecimiento de los hechos protección legal para su seguridad personal.

1.3.2. Adecuación del marco jurídico y/o de otras medidas y de los mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento

Las normas 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 que ha examinado el Comité, con base en la información que ha tenido a su disposición, son pertinentes para la promoción de los propósitos de la Convención.

Sin embargo, el Comité considera que se deben tener en cuenta las apreciaciones contenidas en el aparte de la respuesta de la República del Ecuador²⁰ denominado “algunas conclusiones generales”, en el que bajo el título de “desarrollo de nuevas normas y mecanismos” se pone de presente la necesidad de “... protección de denunciantes mediante mecanismos concretos de amparo a las personas que, de buena fe y con documentos probatorios, aporten en las investigaciones de los organismos de control; el acceso a la información sobre recursos y gestión públicos; el agravamiento de penas y, sobre todo, medidas que rompan la cadena de complicidad y silencio entre los participantes en la comisión de delitos de corrupción”.

El Comité estima conveniente el que la República del Ecuador considere fortalecer los mecanismos con los que cuenta en esta materia, de tal modo que se le facilite a los servidores públicos el cumplimiento del deber de denunciar los actos de corrupción y se les otorgue una efectiva protección frente a las amenazas o retaliaciones de las que puedan ser objeto como consecuencia de dicho cumplimiento.

²⁰ Respuesta de la República del Ecuador al cuestionario. Pág. 19

El Comité también estima conveniente el que la República del Ecuador considere desarrollar el texto constitucional (Artículo 97, num. 14 de la Constitución Política) que establece el deber y responsabilidad de 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, ya que si bien esto está genéricamente expresado en la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa parece ser conveniente que aquella obligación constitucional quede expresamente y específicamente consagrada en la ley, y establecida una sanción por su incumplimiento.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, el Comité formulará recomendaciones al respecto.

1.3.3. Resultados del marco jurídico y/o de otras medidas y de los mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento

En la respuesta del Ecuador al respecto²¹ se anota que “El país no cuenta con un sistema de información que le permita suministrar datos objetivos y estadísticos acerca de los resultados obtenidos con la aplicación de las normas y mecanismos a los que se refiere este y otros capítulos del cuestionario”.

Aunque seguidamente en la misma respuesta²² se relaciona alguna información correspondiente a actuaciones desarrolladas por el Ministerio Público, la Contraloría General, la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, la Función Ejecutiva, la Función Judicial y otros organismos de control, la misma no está suficientemente desagregada para poder efectuar una evaluación de los resultados de las aludidas normas y mecanismos.

Cabe sin embargo anotar que en dicha respuesta²³, a manera de “algunas conclusiones generales”, se pone de presente la necesidad de “hacer efectivas las normas” y de contar con la “difusión de normas y censura social informada” y con “estadísticas contra la impunidad”.

Es de destacar que en uno de los apartes de la respuesta²⁴ anteriormente aludidos, correspondiente a “difusión de normas y censura social informada”, se anota que “pese a la existencia de un amplio repertorio de normas, el bajo nivel de conocimiento que acerca de ellas tiene la ciudadanía impide el fortalecimiento de una censura social informada que destierre prácticas de corrupción, grandes o pequeñas, en los distintos ámbitos sociales y que desarticule, en el tiempo, los engranajes que las reproducen”.

El Comité estima que aunque no se cuenta con información que permita hacer una valoración integral de los resultados de las normas y mecanismos referidos, las expresiones en relación con su efectividad que se consignan en la respuesta del país, a las que hemos aludido anteriormente, ameritan ser tenidas en cuenta para plantear la necesidad de que la República del Ecuador considere capacitar a los funcionarios públicos respecto a la existencia y el propósito de la responsabilidad de denunciar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, el Comité formulará recomendaciones al respecto.

²¹ Respuesta de la República del Ecuador al cuestionario. Pág. 16

²² Respuesta de la República del Ecuador al cuestionario. Págs. 17 y 18

²³ Respuesta de la República del Ecuador al cuestionario. Págs. 18 y 19

²⁴ Respuesta de la República del Ecuador al cuestionario. Pág. 19

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

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:

- El artículo 122 de la Constitución Política, que establece la obligación de presentar declaración patrimonial juramentada para los funcionarios de libre nombramiento y remoción, los designados para período fijo, los que manejan recursos o bienes públicos, los ciudadanos elegidos por votación popular, y los miembros de la fuerza pública.
- La Ley que Regula las Declaraciones Patrimoniales Juramentadas, expedida en mayo de 2003, que en sus artículos del 1 al 9 determina detalladamente quienes deben presentar Declaración Patrimonial; señala los momentos en que debe presentarse; indica cual debe ser su contenido; y establece un procedimiento para su examen por parte de la Contraloría General del Estado.
- La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, que en su artículo 31, párrafo 9, contempla entre las atribuciones de dicha entidad las de exigir y examinar las declaraciones juradas patrimoniales e investigar los casos en que se presuma enriquecimiento ilícito, en armonía con lo preceptuado en el artículo 122 de la Constitución Política y de acuerdo a las regulaciones que se dicten para el efecto; y notificar a los organismos electorales o a la autoridad nominadora correspondiente los casos de incumplimiento de las normas vigentes para que se adopten las medidas legales pertinentes, sin perjuicio de las facultades de la Contraloría General del Estado en esta materia.
- La ley del Servicio Civil y Carrera Administrativa (artículo 11) y su Reglamento (artículos 15 y 16), que disponen que la declaración jurada patrimonial deberá constar en escritura pública o en un documento autenticado por un notario, y que deberá presentarse al ingresar y al cesar en el ejercicio del cargo.
- El Decreto Ejecutivo No. 122 de 2003, que en su artículo 7 dispone la revocación del nombramiento de quienes estando obligados a presentar declaración patrimonial no lo hagan, y en su artículo 9 amplía dicha obligación cubriendo a todos los ciudadanos que de conformidad con la Constitución y la Convención Interamericana contra la Corrupción tengan la calidad de funcionarios públicos.

2.2. ADECUACIÓN DEL MARCO JURÍDICO Y/O DE OTRAS MEDIDAS

Las normas en relación con los sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos que ha examinado el Comité, con base en la información que ha tenido a su disposición, son pertinentes para la promoción de los propósitos de la Convención.

Sin embargo, el Comité estima conveniente el que la República del Ecuador considere complementar dichos sistemas, con una regulación relativa a las condiciones, procedimientos y demás aspectos que sean procedentes, en que corresponda dar publicidad a las declaraciones juradas patrimoniales de los servidores públicos.

Lo anterior, teniendo en cuenta que si bien en la respuesta del Ecuador²⁵ se anota que “La información puede ser dada a conocer con autorización del Contralor”, el Comité cree que sería conveniente que la República del Ecuador considere contar con una regulación al respecto.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, el Comité formulará recomendaciones al respecto.

2.3. RESULTADOS DEL MARCO JURÍDICO Y/O DE OTRAS MEDIDAS

En la respuesta del Ecuador al respecto²⁶, se anota lo siguiente:

“El principal resultado que se ha obtenido es de carácter disuasivo por el peligro que entraña el quebrantamiento de la norma. Se están procesando aproximadamente el 40% del universo de declarantes obligados a hacerlo y se espera consolidar el proceso con el apoyo ofrecido por la Corporación Latinoamericana para el Desarrollo que ha adelantado gestiones con organismos de control de la República de México.

La Contraloría General ha fortalecido el procesamiento de dicha información con personal adicional profesional y con equipamiento básico que va a ser implantado. Con el convenio celebrado con la Corporación Latinoamericana para el Desarrollo y el apoyo mexicano se realizará el seguimiento de los efectos y resultados de la declaración patrimonial juramentada.

En tales condiciones se impulsará la validez práctica de la declaración de ingresos, activos y pasivos de los servidores y dignatarios del Estado, y se obtendrán datos estadísticos confiables y se detectarán eventuales irregularidades”.

En la aclaración a la respuesta anterior²⁷, se expresa lo siguiente:

“Respecto de la afirmación de que se están procesando aproximadamente el 40% del universo de declarantes obligados a hacerlo, se aclara que dicho porcentaje se refiere al nivel de cumplimiento de la obligación. Además los datos corresponden a la fecha anterior en que fueron solicitados. Los datos que se detallan a continuación están actualizados y registrados a nivel nacional: 10.366 declaraciones patrimoniales juramentadas, correspondiendo 5.693 a provincias y 4.673 a Pichincha.

Adicionalmente es de interés la siguiente información:

Se cursaron comunicaciones a las máximas autoridades de las entidades públicas del país, a fin de que los funcionarios y dignatarios que se encuentren inmersos en las disposiciones contempladas en el artículo 122 de la Constitución Política del Estado y en el Acuerdo 022-CG de 5 de julio de 2000, publicado en el Registro Oficial No. 119 de 13 de los mismos mes y año, cumplan la obligación de presentar declaraciones patrimoniales juramentadas, la cual ha sido acatada parcialmente.

En el mismo sentido mediante oficio No. 34842-DIRCO de 31 de octubre de 2002 cursado en el Tribunal Supremo Electoral, se dispuso que requiriera a los dignatarios elegidos por votación popular que cumplan dicha obligación, previamente a la posesión de sus cargos”.

²⁵ Respuesta de la República del Ecuador al cuestionario. Pág. 21

²⁶ Respuesta de la República del Ecuador al cuestionario. Pág. 21

²⁷ Oficio de aclaración de febrero 4 de 2003. Págs. 1 y 2

Por otra parte, en el documento de la “Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD) – Capítulo Ecuador de Transparencia Internacional”²⁸, al referirse a los “principios que subyacen” en la normativa para prevenir conflictos de intereses, se anota lo siguiente:

“Es indispensable instrumentar mecanismos que lleven a una aplicación efectiva de estos principios y de las consecuentes normas. En particular se requiere organizar y permitir el acceso amplio a datos acerca de los funcionarios públicos potenciales o en ejercicio, tal es el caso de las declaraciones juradas de bienes. Esto se complementaría con la creación de un equipo de análisis previo a la posesión del respectivo cargo, instancia en la que se debe determinar la existencia de conflictos de intereses en caso de haberlos”.

Más adelante, en el mismo documento antes citado²⁹, al referirse a los sistemas de declaración de ingresos, activos y pasivos, se expresa lo siguiente:

“A partir del 10 de agosto de 1.998, fecha en que entró en vigencia la actual Constitución, la Contraloría General del Estado asumió la responsabilidad de realizar el seguimiento y control de las declaraciones patrimoniales.

En julio de 2000, ese Organismo expidió el Reglamento para la presentación de la declaración patrimonial juramentada.

Sobre la implementación operativa del registro, seguimiento y control que la Contraloría efectúa, se conoce que hasta diciembre de 2001 se ingresó a la base de datos, construida para el efecto, información correspondiente a 974 funcionarios y dignatarios”.

El Comité estima que aunque no se cuenta con información suficiente para hacer una valoración integral de los resultados de los sistemas de declaración patrimonial referidos, las expresiones que en relación con su cumplimiento se consignan en la respuesta del país, y las anotaciones contenidas en el documento de la “Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD) – Capítulo Ecuador de Transparencia Internacional”, ameritan ser tenidas en cuenta para plantear la necesidad de que la República del Ecuador considere fortalecer dichos sistemas, de tal manera que se optimice el análisis de su contenido por la autoridad competente con la finalidad de aprovechar su utilidad como instrumento para detectar y prevenir conflictos de intereses y para detectar posibles casos de enriquecimiento ilícito. Se estima además conveniente que la República del Ecuador considere realizar evaluación y seguimiento del cumplimiento de la obligación de presentar declaración patrimonial juramentada por parte de los servidores públicos señalando el grado de cumplimiento y las medidas pertinentes que corresponda ajustar o corregir.

El Comité reconoce los esfuerzos que la República del Ecuador ha efectuado en relación con esta materia, los cuales se reflejan en la reciente expedición de una ley que regula específicamente y de manera detallada la obligación de presentar declaración patrimonial (RO/ 83 del 16 de mayo de 2003) y de un Decreto Ejecutivo (No. 122 de 2003) que prevé sanciones y amplía el cubrimiento de la obligación; al igual que en las afirmaciones contenidas en su respuesta que dan cuenta de las gestiones tendientes a obtener el cumplimiento de dicha obligación por parte de sus destinatarios, a lograr que se realice un seguimiento de los efectos y resultados de las declaraciones, y a impulsar la validez práctica de las mismas.

²⁸ Documento de la “Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD) – Capítulo Ecuador de Transparencia Internacional”. Págs. 10 y 11

²⁹ Documento de la “Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD) – Capítulo Ecuador de Transparencia Internacional”. Pág. 46

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, el Comité formulará recomendaciones al respecto.

3. ÓRGANOS DE CONTROL SUPERIOR EN RELACIÓN CON LAS DISPOSICIONES SELECCIONADAS (ARTÍCULO III, PÁRRAFOS 1, 2, 4 Y 11 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 normas relativas a los órganos de control superior que tienen a su cargo el ejercicio de funciones atinentes al cumplimiento de las medidas contempladas en los numerales 1, 2, 4, y 11 del artículo III de la Convención, entre las que cabe destacar las siguientes:

- Disposiciones de rango constitucional, como las contenidas en los artículos de la Constitución Política números 211, 212 y 213 (Contraloría General del Estado); 214, 215 y 216 (Procuraduría General del Estado); 265 (Tribunal de Cuentas); 217, 216 y 219 (Ministerio Público); 220 y 221 (Comisión de Control Cívico de la Corrupción).
- Disposiciones de rango legal, como las contenidas en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (artículos 1, del 5 al 25 y del 29 al 31); en la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado (artículos del 2 al 4); en la Ley Orgánica del Ministerio Público (artículos del 1 al 4); en el Código de Procedimiento Penal (artículos del 65 al 67, 206 y del 215 al 224); y en la Ley de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción (artículos del 1 al 22).

3.2. ADECUACIÓN DEL MARCO JURÍDICO Y/O DE OTRAS MEDIDAS

El conjunto de normas con el que cuenta la República del Ecuador en materia de órganos de control superior que tienen a su cargo el ejercicio de funciones relativas al cumplimiento de las disposiciones contempladas en los numerales 1, 2, 4, y 11 del artículo III de la Convención, cubre dichas disposiciones si se tiene en cuenta que existen órganos de tal naturaleza con competencias generales o específicas para velar por dicho cumplimiento, lo cual constituye un avance en la implementación de la misma.

Con base en la información que ha tenido a su disposición, el Comité observa que la República del Ecuador cuenta, en este campo, con normas pertinentes para la promoción de los propósitos de la Convención.

3.3. RESULTADOS DEL MARCO JURÍDICO Y/O DE OTRAS MEDIDAS

Aunque en la respuesta de la República del Ecuador³⁰ se relaciona alguna información correspondiente a actuaciones desarrolladas por el Ministerio Público, la Contraloría General, la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, la Función Ejecutiva, la Función Judicial y otros organismos de control, la misma no permite efectuar una evaluación de los resultados de las actuaciones frente a cada una de las disposiciones contempladas en los numerales 1, 2, 4, y 11 del artículo III de la Convención individualmente consideradas, por cuanto no se encuentra desagregada. Igual apreciación es válida frente a la información suministrada al respecto por la “Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD) – Capítulo Ecuador de Transparencia Internacional” en el acápite correspondiente de su documento³¹.

³⁰ Respuesta de la República del Ecuador al cuestionario. Págs. 17 y 18

³¹ Documento de la “Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD) – Capítulo Ecuador de Transparencia internacional”. Págs. 50 a 55

Cabe sin embargo anotar que en la respuesta del Estado analizado³² se pone de presente la necesidad de fortalecer los órganos de control existentes, cuando se expresa lo siguiente:

“En general, según podemos afirmar, existe un aceptable nivel de coordinación entre los organismos de control. Sin embargo, parece necesario desplazar determinadas tendencias de protagonismo institucional y ofrecer a la ciudadanía resultados prácticos y finales de un trabajo conjunto.

Con ello se fortalecerá la estructura institucional de control y juzgamiento que el país requiere y se ubicará a la lucha contra la corrupción fuera del ámbito de intencionalidades de corto plazo.

Lo señalado tendría incluso importantes repercusiones prácticas en lo que se refiere a la reserva que las investigaciones deben tener para garantizar que los presuntos responsables de actos de corrupción no se pongan a buen recaudo antes de que se aplique contra ellos la fuerza de la ley.

Por otro lado, es necesaria una mayor cooperación externa, técnica y financiera, orientada al objetivo de fortalecerlos en su conjunto, de armonizar políticas y de evitar que las acciones se atomicen”.

Se hace también una remisión en esa respuesta³³ a un documento aportado por la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, transcribiendo algunos de sus apartes, uno de los cuales expresa lo siguiente:

“En el país no existen actualmente normas ni mecanismos suficientes para frenar la corrupción. Los existentes no ofrecen garantías suficientes para la denuncia, investigación y enjuiciamiento en derecho. Los organismos constitucionales de control no logran la debida eficacia, entre otros factores, por la descoordinación interinstitucional y una débil conciencia ciudadana en valores y costumbres de lucha contra la corrupción (...)”

El Comité estima que aunque no se cuenta con suficiente información para hacer una valoración integral de los resultados de los organismos de control en relación con cada una de las disposiciones contempladas en los numerales 1, 2, 4, y 11 del artículo III de la Convención, las expresiones que en relación con dichos órganos se consignan en la respuesta del país, a las que hemos aludido anteriormente, ameritan ser tenidas en cuenta para plantear la necesidad de que la República del Ecuador considere su fortalecimiento, con el objeto de asegurar la eficacia de su control. El Comité formulará una recomendación en este sentido.

El Comité reconoce los esfuerzos que en esta materia ha efectuado la República del Ecuador, los cuales se reflejan en el Decreto Ejecutivo No. 122 de 2003, que en su artículo 12 considera como una prioridad del Estado la configuración y consolidación del Sistema Anticorrupción del Ecuador – SAE, “entendido como el conjunto articulado y coordinado de organismos, entidades, servicios públicos y privados, que definen, ejecutan y controlan – dentro de sus respectivos ámbitos – las políticas, planes, programas y acciones con el propósito de erradicar la corrupción”. Sin embargo, teniendo en cuenta que en la actualización de la respuesta del Estado analizado³⁴ se pone de presente la “necesidad imperiosa” de que las instancias políticas de los involucrados suscriban el Convenio Constitutivo del SAE y se conformen el Consejo Superior y la Comisión Ejecutiva, el Comité formulará una recomendación al respecto.

³² Respuesta de la República del Ecuador al cuestionario. Págs. 24 y 25

³³ Respuesta de la República del Ecuador al cuestionario. Pág. 19. El documento referido en esta página de la Respuesta tiene como fecha agosto 31 de 2002.

³⁴ Documento de actualización de la respuesta de la República del Ecuador al cuestionario. Pág. 41

Cabe anotar que en un documento denominado “SAE documento preliminar de trabajo. Reformas 1 de julio de 2003 – La Política de Estado Contra la Corrupción y la Impunidad”, aportado por la República del Ecuador con ocasión de la actualización de su respuesta como Anexo No. 5, se expresa que para que tal política se mantenga en el tiempo y se aplique se requiere: “b) Fortalecimiento de los mandatos constitucionales y legales de cada uno de los organismos de control en cuanto a la lucha contra la corrupción y la impunidad, ubicando en estos las actividades que corresponden a sus competencias exclusivas. Armonizar e impulsar sus respectivos planes institucionales y fortalecer los ámbitos de su coordinación para el cumplimiento de tales mandatos”³⁵. El Comité considera que esto refleja la voluntad del Estado analizado para avanzar en el sentido anteriormente indicado, de fortalecer los aludidos organismos, con el objeto de asegurar la eficacia de su control.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, el Comité formulará recomendaciones al respecto.

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

4.1. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EN GENERAL

4.1.1. 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 mecanismos referidos, entre las que cabe destacar las siguientes:

- Disposiciones de rango constitucional, como las contenidas en los artículos de la Constitución Política números 1, que señala que su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada; 26, que consagra entre los derechos de los ciudadanos los de presentar proyectos de ley al Congreso Nacional, ser consultados en los casos previstos en la Constitución, fiscalizar los actos de los órganos del poder público, y revocar el mandato que confieran a los dignatarios de elección popular; y 97, que contempla entre los deberes y responsabilidades de los ciudadanos, el de participar en la vida política, cívica y comunitaria del país de manera honesta y transparente.
- Disposiciones de rango legal, como las contenidas en la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social; en la Ley de la Comisión del Control Cívico a la Corrupción y su Reglamento; en la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales; en la Ley de Organización y Régimen de las Comunas; en la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal; en la Ley de Elecciones y su Reglamento; y en la Ley de Modernización del Estado.

4.1.2. Adecuación del marco jurídico y/o de otras medidas

Las disposiciones constitucionales existentes en el Ecuador sobre la materia que se esta analizando son las propias de un Estado democrático, en el que su Constitución Política señala como una de las características de su gobierno la de ser participativo, y son pertinentes para el logro de los propósitos de la Convención. Las normas de naturaleza legal relacionadas apuntan también hacia tal objetivo, y serán tenidas en cuenta cuando se analice cada uno de los mecanismos de participación señalados en la

³⁵ Anexo No. 5: “SAE documento preliminar de trabajo. Reformas 1 de julio del 2003 – La política del Estado Contra la Corrupción y la Impunidad”. Pág. 3

clasificación prevista en la metodología para el análisis de la implementación del artículo III, párrafo 11, de la Convención.

4.1.3. Resultados del marco jurídico y/o de otras medidas

En la Respuesta del Ecuador no se suministra información al respecto. Esta falta de información no permite hacer una valoración integral de los resultados en este campo. Teniendo en cuenta esta circunstancia, el Comité formulará una recomendación.

4.2. MECANISMOS PARA EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

4.2.1. 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 mecanismos referidos, entre las que cabe destacar las siguientes:

- Disposiciones de rango constitucional, como las contenidas en los artículos de la Constitución Política números 23, numeral 15, que consagra el derecho de las personas a efectuar peticiones a las autoridades y a recibir respuesta en el plazo adecuado; 81, que dispone que el Estado garantizará el derecho a acceder a las fuentes de información y que no existirá reserva respecto de informaciones que reposen en los archivos públicos, excepto de los documentos para los que tal reserva sea exigida por razones de defensa nacional y por otras causas expresamente establecidas en la ley; y 94, que garantiza a toda persona el derecho de acceder a la información que sobre sí misma o sobre sus bienes consten en entidades públicas o privadas.
- Disposiciones de rango legal, como las contenidas en la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, que en su artículo 18 dispone que el Estado garantizará el control ciudadano de la gestión pública a través del libre acceso a los documentos e información presupuestaria y contable de las operaciones y contratos de crédito de todas las entidades del sector público y del sector privado en la parte que corresponda a bienes y otros recursos del sector público; en Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, que en su artículo 77 señala como responsabilidad de los Ministros de Estado y de las máximas autoridades de las instituciones del Estado informar periódicamente a la ciudadanía sobre los resultados de la gestión institucional; en la Ley de Modernización del Estado, que en su artículo 28 fija un plazo de 15 días para que una autoridad pública resuelva una petición, vencido el cual se entenderá que la decisión ha sido aprobada; y en el Código Penal, que en su artículo 212 penaliza a la autoridad que de cualquier manera impida el libre ejercicio del derecho de petición.
- Disposiciones expedidas a través de Decreto Ejecutivo (No. 122, RO 25 de 2003), que contempla un proyecto denominado CONTRATENET, mediante el cual todas las instituciones públicas deberán publicar por medios electrónicos las convocatorias para el concurso de ofertas y/o licitaciones previas a la selección de contratistas, así como los documentos correspondientes, y que consagra además garantías para el acceso a la información.
- También se encuentran normas de naturaleza legal relativas al acceso a la información en la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Locales; en la Ley Orgánica de Aduanas; y en el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

4.2.2. Adecuación del marco jurídico y/o de otras medidas

Las normas en relación con el acceso a la información que ha examinado el Comité, con base en la información que ha tenido a su disposición, son pertinentes para la promoción de los propósitos de la Convención.

Sin embargo, el Comité estima conveniente el que la República del Ecuador considere fortalecer los mecanismos para hacer efectivo el derecho de la sociedad civil 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 del Estado.

Lo anterior, teniendo en cuenta que si bien en la respuesta del Ecuador³⁶ se anota que se cuenta con mecanismos como el de la acción de amparo constitucional, en caso de que la administración pública viole el derecho constitucional del acceso a la información pública, en la misma respuesta³⁷ se anota también lo siguiente:

“La aplicación de las normas mencionadas requiere, sin embargo la identificación de mecanismos que las vuelvan efectivas ya que en el Ecuador, por ejemplo, el uso práctico del derecho de acceso a la información es muy limitado y aún más limitada ha sido la aplicación de la acción de amparo constitucional en aquellos casos en los que la administración pública ha denegado requerimientos de información.

Las organizaciones de la sociedad civil tienen en éste campo también la gran responsabilidad de identificar mecanismos prácticos y cuanto más comprehensivos para ampliar y hacer viables tales disposiciones, sobre todo, en el seguimiento de la gestión pública”.

El Comité considera que el Estado analizado ha puesto de manifiesto su voluntad para avanzar en el sentido anteriormente indicado, teniendo en cuenta que en uno de los apartes de la actualización de su respuesta se anota lo siguiente³⁸:

“Sin embargo de lo cual, el uso práctico del derecho al acceso a la información es muy limitado, por cuanto la tradición ecuatoriana privilegia el valor de la ley por sobre el de la Constitución y debido al poco activismo de los jueces en pro de los derechos fundamentales y su efectiva tutela. Por ello, diversos actores políticos, de la sociedad y civil (como Transparencia Internacional, Capítulo Ecuador) y la misma Comisión de Control Cívico de la Corrupción, han impulsado anteproyectos cuya unificación dio como resultado el Proyecto de Ley Orgánica de Acceso a la Información Pública. Este Proyecto fue aprobado por el honorable Congreso Nacional en primer debate y dentro de los próximos días se llevará a cabo el segundo debate para su aprobación definitiva; consta de siete considerandos, siete títulos, treinta y tres artículos, cinco disposiciones transitorias y dos disposiciones finales”.

Sobre el proyecto de Ley Orgánica de Acceso a la Información Pública al que se alude en el párrafo anterior, el Comité estima oportuno sugerir que, dada su importancia para esta materia, sería conveniente que la República del Ecuador considerara la posibilidad de que, previos los trámites correspondientes, sea aprobado como ley por parte de la autoridad competente.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, el Comité formulará recomendaciones al respecto.

³⁶ Respuesta de la República del Ecuador al cuestionario. Pág. 26

³⁷ Respuesta de la República del Ecuador al cuestionario. Pág. 27

³⁸ Documento de actualización de la respuesta de la República del Ecuador al cuestionario. Pág. 44

4.2.3. Resultados del marco jurídico y/o de otras medidas

Aunque en la respuesta del Ecuador no se menciona información sobre los resultados en esta materia, el Comité estima que lo anotado en la misma³⁹ respecto a la aplicación de las normas, en el sentido de que “... el uso práctico del derecho de acceso a la información es muy limitado”, amerita ser tenido en cuenta para plantear la necesidad de que la República del Ecuador considere realizar 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, como instrumentos para prevenir la corrupción y, como resultado de dicha evaluación, se considere la adopción de medidas para promover, facilitar y consolidar o asegurar la efectividad de los mismos con dicho fin.

El Comité considera que lo anterior puede ser particularmente beneficioso para el Ecuador, teniendo en cuenta que en su respuesta⁴⁰ se anota también que “... en la actualidad se debate acerca del contenido y alcance de una futura ley de acceso a la información”.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, el Comité formulará recomendaciones al respecto.

4.3. MECANISMOS DE CONSULTA

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

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

- Disposiciones de rango constitucional, como las contenidas en los artículos de la Constitución Política números 26, que consagra el derecho de los ciudadanos a ser consultados en los casos previstos en la misma; 84, numeral 5, que contempla entre los derechos de los pueblos indígenas el de ser consultados en políticas que puedan afectarlos ambiental o culturalmente; 103 a 108, que establecen las condiciones y los casos en los que procede la consulta popular y la obligatoriedad de acoger su pronunciamiento; y 113, referente a su convocatoria.
- Disposiciones como las contenidas en los artículos 1 a 41 del Reglamento para Consulta Popular y Revocatoria del Mandato; en los artículos 115 a 121 y 130 de la Ley de Elecciones; y en el artículo 43 de la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social.

4.3.2. Adecuación del marco jurídico y/o de otras medidas

Las normas en relación con los mecanismos de consulta que ha examinado el Comité, con base en la información que ha tenido a su disposición, son pertinentes para la promoción de los propósitos de la Convención.

Sin embargo, el Comité considera que se debe tener en cuenta lo anotado por el Ecuador en su respuesta⁴¹, en los siguientes apartes de la misma:

“Por otro lado, aunque la legislación ecuatoriana no contempla la obligatoriedad de efectuar consultas a organizaciones de la sociedad civil, en los últimos años se han instrumentado algunas modalidades

³⁹ Respuesta de la República del Ecuador al cuestionario. Pág. 27

⁴⁰ Respuesta de la República del Ecuador al cuestionario. Pág. 27

⁴¹ Respuesta de la República del Ecuador al cuestionario. Pág. 28

interesantes: mesas de diálogo, asambleas, foros y audiencias públicas en temas de importancia nacional, provincial o local, los más, empero, de carácter coyuntural.

En muchos casos tales acciones han surgido de iniciativas o presión de organizaciones ciudadanas, aunque es notoria la aceptación por parte de entidades o autoridades estatales a impulsar tales mecanismos para propiciar acuerdos en aspectos que concitan fuertes debates o discrepancias”.

El Comité estima conveniente que la República del Ecuador considere complementar los mecanismos de consulta existentes, estableciendo procedimientos, cuando corresponda, que permitan la oportunidad de realizar consultas públicas con anterioridad a la aprobación final de disposiciones legales.

El Comité reconoce los esfuerzos efectuados por el Estado analizado en esta materia, los cuales se reflejan en los acápites de la actualización de su respuesta⁴² que dan cuenta de la suscripción de un convenio (Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes), en el que se establece la consulta a los pueblos interesados cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; al igual que a la creación de una instancia en la Presidencia de la República (Secretaría de Diálogo Social y Planificación), enfocada a fortalecer la capacidad de articulación de la acción del Gobierno con los actores del diálogo social.⁴³

El Comité considera además que el Estado analizado ha puesto de manifiesto su voluntad para avanzar hacia la complementación de los mecanismos de consulta existentes, al dar cuenta también en la actualización de su respuesta de la preparación de una iniciativa legal en tal sentido por parte de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, denominada Proyecto de Ley de Control Social del Poder Público, actualmente en trámite parlamentario, respecto del cual el Comité estima oportuno sugerir que, dada su importancia para la materia, sería conveniente que la República del Ecuador considerara la posibilidad de que, previos los trámites correspondientes, sea aprobado como ley por parte de la autoridad competente.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, el Comité formulará recomendaciones al respecto.

4.3.3. Resultados del marco jurídico y/o de otras medidas

Aunque en la respuesta del Ecuador no se menciona información sobre los resultados en esta materia, el Comité estima que lo anotado en la misma⁴⁴, en el sentido de que “... la participación de la ciudadanía en la adopción de políticas públicas, a través de dichas consultas, no se ve asegurada en normas y decisiones administrativas de mediano o largo plazo”, amerita ser tenido en cuenta para plantear la necesidad de que la República del Ecuador considere realizar una evaluación de la utilización y efectividad de los mecanismos de consulta, como instrumentos para prevenir la corrupción y, como resultado de dicha evaluación, se considere la adopción de medidas para promover, facilitar y consolidar o asegurar la efectividad de los mismos con dicho fin.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, el Comité formulará recomendaciones al respecto.

4.4. MECANISMOS PARA ESTIMULAR LA PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN PÚBLICA

⁴² Documento de actualización de la respuesta de la República del Ecuador al cuestionario. Pág. 46

⁴³ Documento de actualización de la respuesta de la República del Ecuador al cuestionario. Pág. 47

⁴⁴ Respuesta de la República del Ecuador al cuestionario. Pág. 28

4.4.1. 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 mecanismos referidos, entre las que cabe destacar las siguientes:

- Disposiciones de rango constitucional, como las contenidas en los artículos de la Constitución Política números 225, que, entre otros aspectos, dispone que el Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración el fortalecimiento de la participación ciudadana; y 230, que señala que, sin perjuicio de lo prescrito en la Constitución, la ley determinará la estructura, integración, deberes y atribuciones de los consejos provinciales y consejos municipales, y cuidará la aplicación eficaz de los principios de autonomía, descentralización administrativa y participación ciudadana.
- Disposiciones como las contenidas en la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social, que en su artículo 4 dispone que la descentralización del Estado y la participación social tienen entre sus finalidades principales la de fomentar y ampliar la participación social en la gestión pública así como promover la autogestión de las fuerzas sociales comunitarias; en la Ley de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, que en su artículo 7 señala entre las atribuciones de la Comisión de Control Cívico a la Corrupción la de promover la participación y organización de la ciudadanía en la creación de una cultura de la legalidad y honestidad, y en su artículo 4 prevé la integración de tal Comisión con miembros de organizaciones de la sociedad civil; y en el Reglamento de dicha ley, que en su artículo 26 dispone que la citada Comisión promoverá la conformación de una Red Ciudadana de Combate a la Corrupción.
- También se encuentran normas relativas a estos mecanismos de participación en la Ley de Elecciones y su Reglamento; en la Ley de Partidos Políticos; en la Ley de Régimen Municipal; en la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Locales; y en la Ley de Organización y Régimen de las Comunas.

4.4.2. Adecuación del marco jurídico y/o de otras medidas

Las normas en relación con los referidos mecanismos que ha examinado el Comité, con base en la información que ha tenido a su disposición, son pertinentes para la promoción de los propósitos de la Convención.

Sin embargo, el Comité considera que se debe tener en cuenta lo anotado por el Ecuador en su respuesta⁴⁵, en los siguientes apartes de la misma:

“Particularmente en el ámbito de los gobiernos seccionales y locales, aunque todavía de manera limitada, se aplican mecanismos de planificación participativa.

Sin embargo, en su conjunto son aún incipientes las modalidades para fomentar una más activa y democrática participación ciudadana”.

Por otra parte, en el documento de la “Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD) – Capítulo Ecuador de Transparencia Internacional”⁴⁶, al referirse a los mecanismos de participación en general, se anota lo siguiente:

⁴⁵ Respuesta de la República del Ecuador al cuestionario. Pág. 28

“Lamentablemente, las regulaciones acerca del ejercicio del control social no incorporan incentivos para estimular la participación de los ciudadanos, adicionales al mero interés en el asunto objeto de la vigilancia”.

El Comité estima conveniente que la República del Ecuador considere fortalecer y continuar implementando mecanismos que alienten a las organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales a participar en la gestión pública.

El Comité estima además que el Estado analizado ha puesto de manifiesto su voluntad para avanzar en el sentido antes indicado, al dar cuenta en la actualización de su respuesta⁴⁷ de la existencia de una iniciativa legal preparada por la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, denominada Proyecto de Ley de Control Social del Poder Público, en uno de cuyos apartes se propone que “todas las instituciones del Estado deben crear instancias de participación a fin de que el ciudadano pueda involucrarse y aportar con el desarrollo del país”. Respecto a éste Proyecto, el Comité estima oportuno sugerir, que por su importancia para la materia, sería conveniente que la República del Ecuador considerara la posibilidad de que, previos los trámites correspondientes, sea aprobado como ley por parte de la autoridad competente.

Por otra parte, el Comité, con base en información recabada por su Secretaría en virtud de lo dispuesto en la metodología para el análisis de la implementación de las disposiciones seleccionadas⁴⁸, observa la existencia en el ordenamiento jurídico del Estado analizado de algunas normas que en un informe⁴⁹ de la Relatoría para la Libertad de Expresión de la OEA son denominadas genéricamente como “leyes de desacato”, las cuales podrían inhibir la participación de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.

El Comité considera del caso remitirse a los acápites pertinentes del aludido informe⁵⁰, que vale aclarar no se refiere solamente a Ecuador en particular sino a un número de países del Hemisferio Americano, y que para el caso del Estado analizado considera como “leyes de desacato” las siguientes normas del Código Penal:

“Artículo 230. El que con amenazas, amagos o injurias, ofendiere al Presidente de la República o al que ejerza la Función Ejecutiva, será reprimido con seis meses a dos años de prisión y multa de ciento a quinientos sucres.

Artículo 231. El que con amenazas, injurias, amagos o violencia, ofendiere a cualquiera de los funcionarios públicos enumerados en el Art. 225, cuando éstos se hallen ejerciendo sus funciones, o por razón de tal ejercicio, será reprimido con prisión de quince días a tres meses y multa de cincuenta a trescientos sucres. Los que cometieren las infracciones detalladas en el inciso anterior contra otro funcionario que no ejerza jurisdicción, serán reprimidos con prisión de ocho días a un mes.

⁴⁶ Documento de la “Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD) – Capítulo Ecuador de Transparencia internacional”. Pág. 110

⁴⁷ Documento de actualización de la respuesta de la República del Ecuador al cuestionario. Págs. 47 y 48

⁴⁸ Metodología para el análisis de la implementación de las disposiciones de la Convención seleccionadas en el marco de la primera ronda de análisis, Capítulo VI (Documento SG/MESICIC/doc.21/02).

⁴⁹ Informe del Relator Especial para la Libertad de Expresión 2000, Capítulo III. Este informe puede ser consultado en la página en “Internet” de la OEA.

⁵⁰ Informe del Relator Especial para la Libertad de Expresión 2000, Capítulo III, pág. 11. Este informe puede ser consultado en la página en “Internet” de la OEA.

Artículo 232. El que faltare al respeto de cualquier tribunal, corporación o funcionario público, cuando se halle en ejercicio de sus funciones, con palabras, gestos o actos de desprecio, o turbare o interrumpiere el acto en que se halla, será reprimido con prisión de ocho días a un mes.

Artículo 233. Igual pena se aplicará al que insultare u ofendiere a alguna persona que se hallare presente y a presencia de los tribunales o de las autoridades públicas.”

El Comité estima que cabría recomendar a la República del Ecuador que, en el sentido indicado en el acápite pertinente del aludido informe de la Relatoría⁵¹, considere derogar las normas anteriormente transcritas, por estimar que las mismas podrían constituir un desestímulo para la participación de la sociedad civil por el temor que puede generar la posibilidad de incurrir en el denominado “delito de desacato”.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, el Comité formulará recomendaciones al respecto

4.4.3. Resultados del marco jurídico y/o de otras medidas

Aunque en la respuesta del Ecuador no se suministra información sobre los resultados de estos mecanismos, en uno de sus apartes⁵², denominado “difusión de normas y censura social informada”, se manifiesta lo siguiente:

“Pese a la existencia de un amplio repertorio de normas, el bajo nivel de conocimiento que acerca de ellas tiene la ciudadanía impide el fortalecimiento de una censura social informada que destierre prácticas de corrupción, grandes o pequeñas, en los distintos ámbitos sociales y que desarticule, en el tiempo, los engranajes que las reproducen”.

Se anexa además a dicha respuesta un documento elaborado por la Conferencia Episcopal Ecuatoriana⁵³, que en uno de sus apartes expresa lo siguiente:

“La participación de la sociedad civil en los esfuerzos para sancionar y prevenir la corrupción es débil, como reflejo del debilitamiento del entretejido social que afecta en su conjunto a la sociedad ecuatoriana. La sociedad civil, en su mayoría, no está organizada y las posibilidades de participación y ejercicio real de sus derechos y obligaciones es bajo”.

El Comité estima que las expresiones anotadas ameritan ser tenidas en cuenta para plantear la necesidad de que la República del Ecuador considere desarrollar la conciencia pública sobre el problema de la corrupción y promover el conocimiento de los mecanismos de participación establecidos y su utilización.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, el Comité formulará recomendaciones al respecto.

4.5. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EN EL SEGUIMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA

4.5.1. 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 mecanismos referidos, entre las que cabe destacar las siguientes:

⁵¹ Informe del Relator Especial para la Libertad de Expresión 2000, Capítulo III, pág. 26. Este informe puede ser consultado en la página en “Internet” de la OEA.

⁵² Respuesta de la República del Ecuador al cuestionario. Pág. 19

⁵³ Anexo 10. Conferencia Episcopal Ecuatoriana. Pág. 2

- Disposiciones de rango constitucional, como las contenidas en los artículos de la Constitución Política números 26, que consagra el derecho de los ciudadanos a fiscalizar los actos de los órganos del Poder Público; 109 a 113, que contemplan la revocatoria del mandato de diversas autoridades de elección popular por iniciativa ciudadana, por actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo; 220, que, entre otros aspectos, señala que la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, en representación de la ciudadanía, promoverá la eliminación de la corrupción; y 237, que dispone que la ley establecerá las formas de control social.
- Disposiciones de rango legal, como las contenidas en la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social, que en sus artículos 37 y 40 atribuye a los comités barriales y a las juntas parroquiales funciones de vigilancia y evaluación respecto a obras y servicios públicos; en la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales, que en su artículo 4 atribuye a dichas Juntas funciones de evaluación respecto a la ejecución de planes, programas y proyectos, en su artículo 18 concibe la Asamblea Parroquial como un espacio de consulta, control y participación ciudadana, y en su artículo 20, literal e), prevé entre sus atribuciones la de vigilar y denunciar todos los actos de corrupción que cometan los funcionarios o empleados públicos que ejerzan sus funciones en la parroquia; en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, que en su artículo 94 concede la acción popular para denunciar irregularidades en la administración pública; y en el Reglamento para la Consulta Popular y la Revocatoria del mandato, que en sus artículos 45 y siguientes regula lo concerniente a este mecanismo.
- También se encuentran normas de naturaleza legal relativas a estos mecanismos de participación en la Ley de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción y su Reglamento; en la Ley de Régimen Provincial; en la Ley de Régimen Municipal; en la Ley de Organización y Régimen de las Comunas; y en el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.
- Disposiciones de rango reglamentario, como las contenidas en el Reglamento de Creación y Funcionamiento de Comisiones Veedoras y Asesoras, expedido el 18 de abril de 2001 por la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, el cual regula lo concerniente al desarrollo de las actividades específicas relacionadas con la vigilancia y control social de la gestión pública, que es el objeto de las Comisiones Veedoras o Veedurías, y la realización de las actividades especializadas para la definición de políticas y mecanismos técnicos que permitan transparentar la actividad de la gestión pública, que es el objeto de las Comisiones Asesoras.

4.5.2. Adecuación del marco jurídico y/o de otras medidas

Las normas en relación con los referidos mecanismos que ha examinado el Comité, con base en la información que ha tenido a su disposición, son pertinentes para la promoción de los propósitos de la Convención.

Sin embargo, el Comité considera que se debe tener en cuenta lo anotado por el Ecuador en su respuesta⁵⁴, en un aparte de la misma denominado “seguimiento de la gestión pública”, en el que se manifiesta lo siguiente:

“Se deben establecer, perentoriamente, nuevas modalidades de seguimiento de la gestión pública con participación de organizaciones de la sociedad civil las que deberán aplicarse a todas las instituciones públicas, en un proceso gradual y sostenido por tipos de institución o áreas de control. (...)”.

⁵⁴ Respuesta de la República del Ecuador al cuestionario. Pág. 19

El Comité estima conveniente que la República del Ecuador considere 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.

El Comité considera además que el Estado analizado ha puesto de manifiesto su voluntad para avanzar en el sentido antes indicado, al dar cuenta en la actualización de su respuesta⁵⁵ de la existencia de una iniciativa legal preparada por la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, denominada Proyecto de Ley de Control Social del Poder Público, que se propone desarrollar los preceptos constitucionales relativos a la fiscalización ciudadana de los actos de los órganos del Poder Público. Respecto a éste Proyecto, el Comité estima oportuno sugerir, que por su importancia para la materia, sería conveniente que la República del Ecuador considerara la posibilidad de que, previos los trámites correspondientes, sea aprobado como ley por parte de la autoridad competente.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, el Comité formulará recomendaciones al respecto

4.5.3. Resultados del marco jurídico y/o de otras medidas

Aunque en la respuesta del Ecuador no se suministra información sobre los resultados de estos mecanismos, en la misma⁵⁶ se manifiesta lo siguiente:

“La participación ciudadana es promovida por algunas instituciones y entidades del sector público, que han desarrollado una serie de instrumentos en la línea de hacer efectivo el derecho a la información. Ese es el caso de la creación de una serie de páginas web y bases de datos que están disponibles o desarrollando en el país.

No obstante, dichos esfuerzos por transparentar la actividad estatal, siendo un importante avance, son aún aislados y limitadamente informativos, tanto por los medios en los que los datos se encuentran (Internet o informes de labores que no facilitan o motivan la consulta) como por el tipo o especificidad técnica de la información (promoción de la gestión o datos técnicos), no estimulan ni sustentan, precisamente, una mayor participación en el seguimiento de la gestión pública”.

El Comité considera que las expresiones anotadas ameritan ser tenidas en cuenta para plantear la necesidad de que la República del Ecuador considere promover formas para que aquellos que cumplan funciones públicas faciliten a las organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales el desarrollo de actividades para el seguimiento de su actuación pública, y de implementar programas para difundir estos mecanismos de participación y brindar capacitación para su utilización.

El Comité reconoce los esfuerzos efectuados por el Estado analizado en esta materia, los cuales se reflejan en el acápite de la actualización de su respuesta⁵⁷ que da cuenta de la creación de 40 veedurías ciudadanas por parte de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, a partir del año 2000.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, el Comité formulará recomendaciones al respecto.

5. ASISTENCIA Y COOPERACIÓN (ART. XIV)

5.1. ASISTENCIA RECÍPROCA

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

⁵⁵ Documento de actualización de la respuesta de la República del Ecuador al cuestionario. Págs. 48 y 49

⁵⁶ Respuesta de la República del Ecuador al cuestionario. Pág. 29

⁵⁷ Documento de actualización de la respuesta de la República del Ecuador al cuestionario. Pág. 50

Ecuador cuenta con un conjunto de previsiones en esta materia, conformado por los convenios bilaterales que según lo anotado en su respuesta⁵⁸ y en la actualización de la misma⁵⁹ ha suscrito con otros Estados; por instrumentos internacionales como la Convención Interamericana de Recepción de Pruebas; la Convención Interamericana sobre Medidas Cautelares; la Convención Interamericana sobre Extradición; la Convención Interamericana sobre Exhortos o Cartas Rogatorias y su Protocolo; el Código de Derecho Internacional Privado Sánchez de Bustamante.

5.1.2. Adecuación del marco jurídico y/o de otras medidas

Las previsiones referidas por Ecuador en su respuesta pueden contribuir al logro de los propósitos de la Convención de promover y facilitar la asistencia recíproca entre los Estados parte, y pueden servir para los fines específicos de la misma relativos a la investigación y juzgamiento de los actos de corrupción, en la medida en que sean utilizados para esto.

Es de considerar además que Ecuador anota en la actualización de su respuesta⁶⁰ que “la autoridad central ecuatoriana no ha recibido ningún requerimiento de asistencia recíproca a que se refiere la Convención, ni tampoco lo ha formulado”.

Cabe anotar también que en un documento denominado “SAE documento preliminar de trabajo. Reformas 1 de julio de 2003 – La Política de Estado Contra la Corrupción y la Impunidad”, aportado por la República del Ecuador con ocasión de la actualización de su respuesta como Anexo No. 5, se expresa lo siguiente: “En el plano internacional se considera prioritario profundizar y ampliar las relaciones, compromisos y acciones derivadas de los instrumentos internacionales suscritos por el país en la materia; impulsar la consecución de cooperación técnica y financiera sobre todo para acciones de cooperación judicial e investigación; mejorar la credibilidad de las políticas, planes y programas nacionales en la materia; fomentar y fortalecer las relaciones internacionales para viabilizar la extradición de sindicados e imputados por delitos de corrupción”⁶¹.

El Comité desea resaltar la importancia de que los Tratados suscritos por la República del Ecuador en materia de asistencia recíproca, al igual que la propia Convención Interamericana contra la Corrupción, se apliquen a casos concretos de actos de corrupción, lo cual presupone un conocimiento adecuado de sus previsiones por parte de quienes tienen competencias para su aplicación.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, el Comité formulará recomendaciones al respecto.

5.1.3. Resultados del marco jurídico y/o de otras medidas

En la respuesta del Ecuador se anota que “la autoridad central ecuatoriana no ha recibido ningún requerimiento de asistencia recíproca a que se refiere la Convención, ni tampoco lo ha formulado”⁶².

5.2. COOPERACIÓN TÉCNICA MUTUA

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

⁵⁸ Respuesta de la República del Ecuador al cuestionario. Págs. 29 y 30

⁵⁹ Documento de actualización de la respuesta de la República del Ecuador al cuestionario. Págs. 50 a 53

⁶⁰ Documento de actualización de la respuesta de la República del Ecuador al cuestionario. Pág. 53

⁶¹ Anexo No. 5: “SAE documento preliminar de trabajo. Reformas 1 de julio del 2003 – La política del Estado Contra la Corrupción y la Impunidad”. Pág. 5

⁶² Documento de actualización de la respuesta de la República del Ecuador al cuestionario. Pág.58

En la respuesta del Ecuador⁶³ se anota al respecto que “dentro de lo que la Constitución y las leyes establecen, no existen en el país restricciones para la cooperación técnica mutua y, menos aún, en los ámbitos que señala esta pregunta del Cuestionario”.

En la actualización de su respuesta⁶⁴, la República del Ecuador da cuenta de la celebración de dos convenios que relaciona con este tema, el primero de ellos el Acuerdo Complementario de Cooperación Técnica sobre Automatización de las Contrataciones Gubernamentales, suscrito el 20 de marzo de 2000 entre la Comisión de Control Cívico de la Corrupción y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo de los Estados Unidos Mexicanos; y el segundo, el Convenio entre el Gobierno Suizo y el Gobierno de la República del Ecuador relativo a la Financiación y Realización del Proyecto “Desarrollo de un Sistema Transparente y Ágil para las Contrataciones del Sector Público CONTRATANET”, firmado el 19 de diciembre de 2001.

También se refiere la República del Ecuador en la actualización de su respuesta⁶⁵ a la participación de representantes suyos en el “Seminario Internacional de Ética Pública y Lucha Anticorrupción: Bases para una Política Regional”, realizado en Lima, Perú, el 18 y 19 de junio de 2003.

5.2.2. Adecuación del marco jurídico y/o de otras medidas

El Comité considera positivo que en el marco jurídico del Ecuador no existan restricciones para la cooperación técnica mutua a la que se refiere la Convención, al igual que el que se hallan celebrado convenios binacionales al respecto y se halla participado en seminarios sobre el tema, pero teniendo en cuenta la importancia de que el país pueda contar con mecanismos para su desarrollo, y lo expresado en el acápite del Anexo 5 del documento de actualización de la respuesta transcrito en el apartado 5.1.2 de este informe, formulará recomendaciones al respecto.

5.2.3. Resultados del marco jurídico y/o de otras medidas

En la respuesta del Ecuador al respecto⁶⁶, se anota lo siguiente:

“Hay algunos programas de cooperación técnica relacionados con el combate a la corrupción y en esa medida con los aspectos a los que se refiere la CICC. Su incidencia ha sido y es limitada. Señalamos, entre ellos, los programas de capacitación que impulsa el Banco Mundial, recursos de cooperación destinados por el BID a la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, el apoyo de USAID a través de la Fundación ESQUEL, y la coordinación que mantuvo la OEA con la Corporación Latinoamericana para el Desarrollo con el fin impulsar el proyecto de armonización del Código Penal a las disposiciones de la CICC.

El Ministerio Público y la Contraloría General del Estado, organismos clave en el combate a la corrupción, no han contado ni cuentan con cooperación técnica y financiera específica”.

El Comité aprecia que en el Ecuador se hayan desarrollado programas de cooperación relacionados con el combate a la corrupción, y aunque dicha cooperación no se haya realizado dentro del marco de la Convención, se considera útil porque permite identificar los asuntos que han sido objeto de la misma.

⁶³ Respuesta de la República del Ecuador al cuestionario. Pág. 30

⁶⁴ Documento de actualización de la respuesta de la República del Ecuador al cuestionario. Págs. 54 y 55

⁶⁵ Documento de actualización de la respuesta de la República del Ecuador al cuestionario. Págs. 55 a 57

⁶⁶ Respuesta de la República del Ecuador al cuestionario. Pág. 30

Por otra parte, teniendo en cuenta lo manifestado en la respuesta en relación con la limitada incidencia de los programas de cooperación antes aludidos y la ausencia de dichos programas en organismos considerados muy importantes en esa lucha, el Comité formulará recomendaciones al respecto.

Cabe agregar, que en el documento de actualización de la respuesta⁶⁷ se anota en relación con el Acuerdo Complementario de Cooperación Técnica sobre Automatización de las Contrataciones Gubernamentales, suscrito entre la Comisión de Control Cívico de la Corrupción y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo de los Estados Unidos Mexicanos, que “los resultados obtenidos al respecto han sido positivos”, hecho este que el Comité registra como un avance en esta materia.

6. AUTORIDADES CENTRALES (ART. XVIII)

6.1. EXISTENCIA Y PREVISIONES DE UN MARCO JURÍDICO Y/O DE OTRAS MEDIDAS

En la actualización de su respuesta⁶⁸, el Estado analizado anota al respecto que “Mediante decreto Ejecutivo No. 122, publicado en el Registro Oficial No. 125 de 19 de febrero de 2003, el Presidente de la República del Ecuador, Ingeniero Lucio Gutiérrez Burbúa, designó a la Comisión de Control Cívico contra la Corrupción, como autoridad central para los efectos de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Dicha designación fue comunicada a la Organización de Estados Americanos, en el mes de marzo de 2003, por intermedio del representante del Ecuador ante la OEA, Ministro Federico Meneses”.

6.2. ADECUACIÓN DEL MARCO JURÍDICO Y/O DE OTRAS MEDIDAS

La designación de la Comisión de Control Cívico contra la Corrupción es apropiada para la promoción de los propósitos de la Convención.

6.3. RESULTADOS DEL MARCO JURÍDICO Y/O DE OTRAS MEDIDAS

En la actualización de la respuesta del Ecuador⁶⁹ se hace una remisión a lo anotado en el apartado 5.1.3 del presente informe, referente a que “la autoridad central ecuatoriana no ha recibido ningún requerimiento de asistencia recíproca a que se refiere la Convención, ni tampoco lo ha formulado”.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

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, 1, y 2 (normas de conducta y mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento); III, 4 (sistemas para la declaración de ingresos, activos y pasivos); III, 9 (órganos de control superior, únicamente en aquello que tiene que ver con el ejercicio de funciones por parte de tales órganos en relación con el cumplimiento de las disposiciones previstas en los numerales 1, 2, 4 y 11 del artículo III de la Convención); III, 11 (mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción); XIV (asistencia y cooperación); y XVIII (autoridades centrales) de la Convención, las cuales fueron seleccionadas en el marco de la primera ronda.

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

⁶⁷ Documento de actualización de la respuesta de la República del Ecuador al cuestionario. Pág. 57

⁶⁸ Documento de actualización de la respuesta de la República del Ecuador al cuestionario. Págs. 57 y 58

⁶⁹ Documento de actualización de la respuesta de la República del Ecuador al cuestionario. Pág. 58

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

La República del Ecuador ha considerado y adoptado medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer normas de conducta orientadas a prevenir conflictos de intereses y mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento, 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 la siguiente recomendación:

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

Para cumplir con esta recomendación, la República del Ecuador podría tener en cuenta las siguientes medidas:

- a. Determinar con precisión implicancias, prohibiciones, incompatibilidades e inhabilidades relacionadas con conflictos de intereses privados con el interés público.
- b. Establecer restricciones adecuadas, cuando corresponda, para quienes dejan de desempeñar un cargo público, por un período razonable. (ver sección 1.1.2. del capítulo II de este Informe).
- c. 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.
- d. 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.
- e. 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).

1.2. Normas de conducta para asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones y mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento.

La República del Ecuador ha considerado y adoptado medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer normas de conducta orientadas a asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones, 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 la siguiente recomendación:

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

Para cumplir con esta recomendación, la República del Ecuador podría tener en cuenta las siguientes medidas:

- a. 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.
- b. 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.
- c. 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.

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

La República del Ecuador ha considerado y adoptado medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer normas de conducta y mecanismos en relación con las medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento, de acuerdo con lo dicho en la sección 1.3 del capítulo II de este informe.

En vista de los comentarios formulados en dicha sección, el Comité sugiere que la República del Ecuador considere la siguiente 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.

Para cumplir con esta recomendación, la República del Ecuador podría tener en cuenta las siguientes medidas:

- a. 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.

- b. 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 denunciados 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.
- c. 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.

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

La República del Ecuador ha considerado y adoptado medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda, de acuerdo con lo dicho en el aparte 2 del capítulo II de este informe.

En vista de los comentarios formulados en dicho aparte, el Comité sugiere que la República del Ecuador considere la siguiente recomendación:

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

Para cumplir con esta recomendación, la República del Ecuador podría tener en cuenta las siguientes medidas:

- a. 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.
- b. 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.
- c. 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.

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

La República del Ecuador ha considerado y adoptado medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer órganos de control superior que desarrollen funciones en relación con el efectivo cumplimiento de las disposiciones seleccionadas para ser analizadas en el marco de la primera ronda (Artículos III, párrafos 1, 2, 4 y 11 de la Convención), de acuerdo con lo dicho en el aparte 3 del capítulo II de este informe.

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

- 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.
- 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 (ver sección 3.3. del capítulo II de este Informe).

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

La República del Ecuador ha considerado y adoptado medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción, de acuerdo con lo dicho en el aparte 4 del capítulo II de este informe.

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

4.1 Mecanismos para el Acceso a la Información

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

Para cumplir con esta recomendación, la República del Ecuador podría tener en cuenta las siguientes medidas:

- a. 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.
- b. 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.

4.2 Mecanismos de consulta

- 4.2.1 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.

Para cumplir con esta recomendación, la República del Ecuador podría tener en cuenta las siguientes medidas:

- a. 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.
- b. 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.
- c. 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.

4.3 Mecanismos para estimular la participación en la gestión pública

- 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.

Para cumplir con esta recomendación, la República del Ecuador podría tener en cuenta las siguientes medidas:

- a. 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.
- b. Derogar las denominadas “leyes de desacato” (ver sección 4.4.2. del capítulo II de este informe).

4.4 Mecanismos de participación en el seguimiento de la gestión pública

- 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.

Para cumplir con esta recomendación, la República del Ecuador podría tener en cuenta las siguientes medidas:

- a. 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
- b. 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.

5. ASISTENCIA Y COOPERACIÓN (ART. XIV)

La República del Ecuador ha adoptado medidas en materia de asistencia recíproca y cooperación técnica mutua, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo XIV de la Convención, tal como se describe y analiza en el aparte 5 del capítulo II de este informe.

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

- 5.1. Determinar y priorizar áreas específicas en las cuales la República del Ecuador considere que necesita la cooperación técnica de otros Estados parte y organismos internacionales de cooperación, para fortalecer sus capacidades de prevenir, detectar, investigar y sancionar actos de corrupción.
- 5.2. Continuar los esfuerzos de intercambiar cooperación técnica con otros Estados partes, sobre las formas y medios más efectivos para prevenir, detectar, investigar y sancionar los actos de corrupción.
- 5.3. Diseñar e implementar un programa integral de difusión y capacitación para autoridades y funcionarios competentes, con el objetivo que conozcan y puedan aplicar las disposiciones de asistencia recíproca para la investigación o juzgamiento de actos de corrupción prevista en la Convención y en otros tratados suscritos por Ecuador.

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

6. AUTORIDADES CENTRALES (ART. XVIII)

La República del Ecuador ha dado cumplimiento al artículo XVIII de la Convención al designar a la Comisión de Control Cívico contra la Corrupción como autoridad central para los propósitos de la asistencia y cooperación internacional previstas en la Convención.

7. RECOMENDACIONES GENERALES

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

- 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.
- 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.
- 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.

8. 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 30 del Reglamento.

Asimismo, el Comité analizará los avances en la implementación de las recomendaciones formuladas en el presente Informe, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 31 y, siempre y cuando corresponda, 32 del Reglamento.

El Comité desea dejar constancia de la solicitud formulada por la República del Ecuador a la Secretaría para que publique el presente informe en la página en “*Internet*” del Mecanismo y por cualquier otro medio de comunicación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25, g) del *Reglamento y Normas de Procedimiento*.

**ANEXO AL PROYECTO DE INFORME PRELIMINAR
SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN EN LA REPÚBLICA DEL ECUADOR DE LAS
DISPOSICIONES DE LA CONVENCIÓN SELECCIONADAS
PARA SER ANALIZADAS EN EL MARCO DE LA PRIMERA RONDA**

La República del Ecuador envió junto con su respuesta inicial, anexos correspondientes a las siguientes disposiciones y documentos:

- ANEXO 1) Constitución Política de la República
- ANEXO 2) Compendio de Legislación Nacional Contra la Corrupción
- ANEXO 3) Código Penal
- ANEXO 4) Código de Procedimiento Penal
- ANEXO 5) Ley Orgánica del Ministerio Público
- ANEXO 6) Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado
- ANEXO 7) Ley de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción
- ANEXO 8) Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado
- ANEXO 9) Proyecto de Reformas al Código Penal
- ANEXO 10) Conferencia Episcopal Ecuatoriana – Aportes sobre los temas del cuestionario
- ANEXO 11) Proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública
- ANEXO 12) Proyecto de Ley Orgánica de Control Social del Poder Público
- ANEXO 13) Sistema Anticorrupción del Ecuador – SAE - documento preliminar de trabajo
- ANEXO 14) Reglamento para la Creación y Funcionamiento de Comisiones Veedoras y Asesoras

En atención a lo solicitado por la Secretaría Técnica del Comité, la República del Ecuador envió los siguientes anexos:

1. Oficio de aclaración de febrero 4 de 2003, de la Contraloría General del Estado
2. Ley de Modernización del Estado
3. Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa
4. Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social
5. Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal
6. Reglamento a la Ley de la Comisión de Control Cívico a la Corrupción
7. Reglamento General a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa

8. Reglamento para la Presentación y Control de la Declaración Patrimonial Juramentada
9. Formulario para la Declaración Patrimonial Juramentada
10. Plan Nacional de Prevención de la Corrupción – 2000
11. Red Cívica Anticorrupción del Guayas – Reglamento Interno