

Original

**REPUBLICA DEL ECUADOR
SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO
DE SEGURIDAD NACIONAL
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS
NACIONALES**



**TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL
MASTERADO EN SEGURIDAD Y DESARROLLO**

**“LA CORRUPCION EN EL ECUADOR:
ENFOQUE JURIDICO
INCIDENCIA EN LA SEGURIDAD Y EL DESARROLLO”
Dr. Pedro Crespo Crespo**

XXV CURSO

1997 - 1998

REPUBLICA DEL ECUADOR

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES



**LA CORRUPCION EN EL ECUADOR:
ENFOQUE JURIDICO
EFECTOS EN LA SEGURIDAD Y EL DESARROLLO**

**Tesis presentada como requisito para optar
al Título de Máster en Seguridad y Desarrollo**

**Autor: Pedro Crespo C.
Asesor: Econ. Vicente Aguilera P.**

Quito, 3 de julio de 1998.

(Anexo B-2)

(Aprobación con mención)

**“LA CORRUPCION EN EL ECUADOR:
ENFOQUE JURIDICO
EFECTOS EN LA SEGURIDAD Y EL DESARROLLO”**

Por: Dr. Pedro Crespo C.

**Tesis de Grado de Maestría aprobada en nombre del
Instituto de Altos Estudios Nacionales por el siguiente
Tribunal, a los _____ días del mes de julio de 1998.**

C.I.

C.I.

C.I.

“La honestidad es el
primer capítulo del
Libro de la Sabiduría”

Thomas Jefferson

INDICE GENERAL

	PP.
RESUMEN	i
INTRODUCCION	ii
CAPITULO I	
1. LA CORRUPCION EN EL ECUADOR	1
1.1. Qué es la corrupción?	1
1.1.1. Clases de corrupción	3
1.2. Reseña de la situación económica, política y social en el Ecuador	3
1.3. La corrupción en la administración pública	9
1.3.1. Gastos Reservados	14
1.4. La corrupción en el sector privado	16
CAPITULO II	
2. CORRUPCION, DESARROLLO Y SEGURIDAD	23
2.1. La corrupción y su incidencia en el desarrollo del país.....	23
2.1.1. La cultura de la corrupción	23
2.1.2. Papel del Estado	31
2.2. La corrupción y el impacto sobre la seguridad del Estado	33
2.2.1. La cultura de la violencia	37
2.2.2. La fusión de las fuerzas armadas y la poli- cía nacional	42
2.3. Transparencia en la gestión pública y privada	44
2.3.1. El Rol de la Prensa	45
2.3.2. Participación de la Sociedad y la Rendición de Cuentas	47
2.4. Etica y Responsabilidad Social, Educación y Justicia para contrarrestar al flagelo de la Corrupción	49
2.4.1. La confrontación entre el ejercicio del poder	

y la ética	49
2.4.2. El Rol de la Educación	52
2.4.3. Reforma del sector justicia	54
2.4.4. El Control y los Incentivos	57

CAPITULO III

3. SITUACION JURIDICA EN MATERIA DE CORRUPCION	61
3.1. Normativa legal vigente	61
3.1.1. Situación legal de los gastos reservados	65
3.1.2. El Sigilo Bancario y el Acceso a los Documentos	66
3.1.3. Reglamento sobre documentos secretos y reservados	71
3.1.4. Consejo de la Judicatura	74
3.2. Cultura generalizada de irrespeto a la ley	75
3.3. Convención Interamericana contra la Corrupción	81
3.4. Proyecto de Ley Anticorrupción	95
3.4.1. El Anteproyecto de Ley Anticorrupción	96
3.4.2. Comentarios al Proyecto de Ley Anticorrupción	105
3.4.3. Funcionamiento de la Comisión Anticorrupción	109
3.5. Propuestas de la Asamblea Nacional sobre Corrupción	112

CAPITULO IV

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	
4.1. Conclusiones	122
4.1.1. Conclusiones Generales	122
4.1.2. Conclusiones Particulares	126
4.1.2.1. En lo Político	126
4.1.2.2. En lo Legal	133
4.1.2.3. En lo Judicial	136
4.1.2.4. Ambiente Generalizado de Inseguridad	137

4.2. Recomendaciones	138
4.2.1. En lo Político	139
4.2.2. En lo Legal	142
4.2.3. Reforma Integral al Sistema de Administra- ción de Justicia	147
4.2.4. Respecto a la Administración Pública	152
4.2.5. La Descentralización y la Participación Ciuda- dana	155
4.2.6. La Institucionalización de una Comisión de Lucha contra la Corrupción	158
4.2.7. En lo Educativo	159
 REFERENCIAS	 160

ANEXOS

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

LA CORRUPCION EN EL ECUADOR:

Enfoque jurídico. Efectos sobre el Desarrollo y la Seguridad Nacional

Autor: Dr. Pedro Crespo C.

Asesor: Econ. Vicente Aguilera P.

Año: 1998.

Resumen

El Capítulo I, parte del concepto de corrupción y sus clases. Sintéticamente describe la situación económica, política y social del Ecuador, determinándose varios indicadores, factores y vectores que interactúan en el surgimiento y progreso del mal. En una perspectiva global del Estado, los sectores de la Administración Pública, el Congreso Nacional y la Administración de Justicia, dirigidos por funcionarios, en su mayoría integrantes de una burocracia que denota falencias críticas y que debe ser capacitada y mejorada remunerativamente, presidida en las más altas esferas por representantes elegidos democráticamente o designados por partidos políticos, cuyas actuaciones en su mayoría responden a intereses grupales, la injerencia de grupos de presión, así como la contraparte, el sector privado, conformado por empresas y personas naturales que anteponen sus intereses patrimonialistas, perjudicando al erario nacional, a través de evadir el pago de tributos, pactando sobrepagos en la concesión de contratos, entre otras prácticas ilícitas.

En el Capítulo II se analiza lo atinente a la trilogía Corrupción - Desarrollo y Seguridad, considerando que en el Ecuador se están entronizando progresiva y crecientemente conductas de apropiación de lo ajeno y enriquecimiento ilícito, sacrificando el bienestar de la mayoría de la población, sumiendo al país en el subdesarrollo, sin que se avizore un cambio en el mediano plazo, por la desconfianza en los gobernantes y el desprestigio en el exterior, vislumbrándose, por el contrario, un posible estallido social, debido al incremento de la pobreza y la violencia, circunstancias que ahondan el clima de inseguridad y que, de modo apremiante, obligan a buscar una salida al flagelo y que será factible alcanzarla a través de un gran consenso social que establezca una política nacional de Reforma profunda del Estado, que combine diversas estrategias y cree mecanismos, amalgamada con el compromiso firme de los diversos actores, tanto de los sectores público y privado, especialmente los Partidos Políticos, los movimientos sociales y la propia Sociedad Civil, con énfasis en áreas como la educación y la justicia.

En el Capítulo III se transcriben las principales disposiciones vigentes sobre actos corruptos y se analiza la situación legal de los gastos reservados, del sigilo bancario, del acceso a los documentos secretos y reservados. Existe una cultura de irrespeto a la Ley, marcada tanto por la existencia de leyes ambiguas como de un ordenamiento jurídico disperso y desistematizado que genera incertidumbre e informalidad. La adhesión del Ecuador a la Convención Interamericana contra la Corrupción, permite contar con un marco adecuado en el ámbito de la cooperación internacional. El Anteproyecto de Ley Anticorrupción, el funcionamiento de la Comisión Anticorrupción y las propuestas de la Asamblea Constituyente evidencian la relevancia que ha adquirido en el país el tratamiento de esta temática.

En el Capítulo IV se establecen las Conclusiones y se propone las Recomendaciones para afrontar el flagelo de la Corrupción.

INTRODUCCION

La globalización y la transnacionalización de las economías es el nuevo paradigma de la última década. Los países tienen que vivir en un mundo interdependiente y manejarse en ese contexto.

En el caso de Ecuador la política económica ya no responde solo a sus propias necesidades internas, pues el modelo ha demostrado muchas inconsistencias, sino que además no es capaz ni suficiente para actuar frente a las demandas y exigencias externas, dictadas por las circunstancias de la economía regional, continental y mundial que ha experimentado un vuelco extraordinario desde la caída del muro de Berlín en 1989. Al parecer nuestra clase política no está enterada de esa realidad, pues continúa empeñada en las divergencias típicas que han venido asfixiando a nuestro país, sumiendo a la mayoría de su población en la pobreza y, lo que es peor, en la desesperanza.

El economista Ajay Chibber, del Banco Mundial, expresa: "La población de los estados ineficientes sufre desde hace tiempo los efectos de esta situación: lento crecimiento y escaso desarrollo social. Y los Estados que se niegan al cambio quizás tengan que pagar un precio mayor: disturbios políticos y sociales y desintegración, con graves repercusiones para la estabilidad, capacidad productiva y la vida humana." 1

Revista El Nuevo Siglo, Consejo Nacional de Modernización, CONAM, Año 1, Número 2, (octubre 1997) pág.

Si queremos ser competitivos tenemos que adaptarnos a dichas exigencias. En primer lugar se requiere de un modelo que facilite la toma de decisiones, genere o procure gobernabilidad y, sobre todo, permita al colectivo vivir en una democracia real y participativa.

El Ecuador tiene que modernizarse en varios sentidos, vincularse al mundo de una manera diferente. Ha de procurar desligarse de su tradicional forma de presentación: la de simple productor y exportador de materias primas, reformar la estructura del Estado.

Como se logra aquello, pues con la industrialización de la economía, con la aplicación de programas que permitan al aparato productivo nacional invertir en ese campo, así como orientarse además a la generación de actividades del sector terciario: la prestación de servicios; de este modo se reducirá la dependencia externa.

Una verdadera modernización debe involucrar una reforma política profunda que restablezca la Democracia. Los ecuatorianos debemos ser creativos para establecer condiciones adecuadas para la modernización del Estado, la cual jamás debe confundirse con la privatización, pues a ésta hay que aplicarla con beneficio de inventario, en razón de que no es dable que se pretenda transferir al sector privado empresas del Estado que son estratégicas y generan alta rentabilidad, lo cual de modo alguno significa que no se ha de imprimir mayor efectividad en sus actividades. Caso contrario se podría estar enajenando el presente y futuro de los ecuatorianos.

El Estado no abarca únicamente al gobierno. También lo integran el Congreso Nacional, la Función Judicial, las entidades seccionales y los organismos autónomos, en suma, toda institución o empresa con responsabilidad de velar por el bien común, suministrar bienes y prestar servicios de interés general, como la seguridad legal y jurídica, la administración de justicia, la seguridad nacional que son valores de índole

abstracta, intangibles, pero que hacen posible el convivir social. Esas y otras tareas debe conservarlas el Estado, que además de conservar su capacidad reguladora, ha de procurar dotársele de las herramientas e instrumentos que viabilicen su mejora y optimización.

Uno de los factores que más atenta contra el logro de la Democracia y una efectiva modernización es el fenómeno de la corrupción, que resta ingentes recursos que deben destinarse a superar las ominosas condiciones de atraso que atraviesa el Ecuador. Pero no solo eso debe lograrse, sino fundamentalmente un cambio de actitud en el ciudadano ecuatoriano, la búsqueda y edificación de una cultura anticorrupción en todo su alcance, para que todos, especialmente la clase política, los dirigentes de las entidades públicas, los líderes sindicales, los personeros de las entidades privadas, de las ONGs, los integrantes de todas las instituciones mencionadas, conjuntamente con los clérigos, los estudiantes, las amas de casa, en fin, todos los connacionales, asumamos los procesos, pues solamente con la más amplia participación social se podrá cambiar el sistema.

Un ejemplo de decisión fue el movimiento de febrero 5 de 1997. Sin embargo, faltó que la misma Sociedad Civil cuide el proceso. La experiencia vivida demuestra que nadie puede reemplazar esa vigilancia, resulta indelegable el control de la democracia, sobre todo cuando las instituciones y las personas que acceden al poder no cumplen con el mandato otorgado o que ellos mismos se han asignado.

El sistema neoliberal en boga, no tiene intrínsecamente elementos éticos para contrarrestar la corrupción. Por ello, debemos retornar a la familia, a las tradiciones que permitan recobrar y reverdecer los valores que se han ido esfumando. Recuperar la

herencia común, el sentido de la nacionalidad única que permitió una vida menos degradada en el pasado, fomentar el sentido de responsabilidad en cada ciudadano.

Sin pretender siquiera desconocer que el combate al flagelo de la corrupción demanda estrategias de carácter integral, como cambios en la educación, en capacitación, en el sistema político, entre otros, el presente trabajo de investigación apunta, en base del análisis sicosocial, político, jurídico y económico de la coyuntura actual del Ecuador, a determinar probables falencias, especialmente en el sistema legal en vigencia, así como a sugerir alternativas de solución a los graves problemas en esta materia.

CAPITULO I

LA CORRUPCION EN EL ECUADOR

1.1. ¿ QUE ES LA CORRUPCION?

El Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, establece que CORRUPCION: “es el crimen de que se hacen culpables los que estando revestidos de alguna autoridad pública sucumben a la seducción; como igualmente el crimen que cometen los que tratan de corromperlos; de suerte que la corrupción puede considerarse como activa y como pasiva; activa de parte de los corruptores, y pasiva de parte de los corrompidos.”

Según el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, se entiende por CORRUPCION: “Soborno, cohecho. Destrucción de los sentimientos morales superiores. Perversión, degeneración, vicio....Putrefacción; descomposición cadavérica. 1. Tipificación. Como delito se reduce a la perversión del sentido moral, ...” 1

El cohecho, consigna el prenombrado diccionario, es “Soborno, seducción o corrupción de un juez o funcionario público para que acceda a lo pedido, aunque sea con justicia.” 2

1 Guillermo de Cabanellas, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo C - Ch, pág. 389

2 Ibid, pág. 194

Según algunos tratadistas, el vocablo cohecho viene de la voz latina *coemptio*, que significa compra en común o en mala parte y, según otros de la voz castellana *conhecho*, como acción simultánea de dos o que uno ejecuta con otro.

De las definiciones expresadas, se puede inferir que para la apreciación penal de cohecho se requiere esencialmente: a) Que el sujeto activo sea un funcionario público o desempeñe un servicio o representación pública; b) que exista dádiva o promesa aceptada por el funcionario o quien desempeñe el cargo público, por sí o por interpuesta persona; c) que lo ofrecido o lo entregado tenga por objeto que el funcionario practique lo que de él se solicita; y, d) que el soborno se efectúe en consideración al cargo. Esta figura o tipo penal admite gravedad descendente si se trata de cometer un delito, un acto injusto no delictivo o una abstención.

De lo anotado se puede concluir que la corrupción es el genérico de una serie de actos o conductas específicas, como el cohecho, el soborno, la concusión, el peculado, el prevaricato, etc., que presentan como denominador común los requisitos que se han mencionado en el párrafo anterior y que tienen incidencia en los órdenes económico, político y social de una comunidad jurídicamente organizada.

En rigor, no solo constituye corrupción robar el erario nacional, sino también es corrupto el profesional que engaña a sus congéneres y por amor al dinero crea conflictos; corrupto es el médico que conociendo lo que aqueja al paciente lo somete a una intervención quirúrgica innecesaria por hacerse de un honorario; corrupto es el ingeniero que realiza su obra con materiales de menor calidad que los contratados; corrupto es aquel padre que no entrega la pensión

de alimentos a su hijo; corrupto es aquel que a cada momento en procura de dinero o de otros fines inconfesables engaña a los demás. Por supuesto, resulta difícil en primer lugar fomentar una cultura de respeto social y, sancionar en detalle toda esta clase de desviaciones que dicen relación de una sociedad cada vez más descompuesta y falta de valores.

1.1.1. Clases de Corrupción

Heidenheimer, en su obra *Political Corruption*, New York, 1970, ha propuesto una tipología de la corrupción, así: la blanca, que consiste en sortear las prohibiciones y contravenciones, y que provoca indulgencia ampliamente compartida; la gris, en contraste, suscita reacciones contradictorias, reprobaciones y tolerancias, entre los ciudadanos y las elites; y, la corrupción negra que genera una severa reprobación tanto en el conjunto de los ciudadanos como en las elites políticas.

Esta tipología eminentemente estructural se determina en base de un complejo tejido social en el que interactúan las clases dominantes, políticas y económicas, y diversos estamentos del entramado social, la ciudadanía y el individuo socialmente considerado.

1.2 RESEÑA DE LA SITUACION ECONOMICA, POLITICA Y SOCIAL EN EL ECUADOR

En el Ecuador hay una disminución de los valores, comenzando por la degradación y olvido del ciudadano como ser humano hasta un alto grado de

fragmentación social, atravesando por el resquebrajamiento de toda la estructura económica, política y social. Algunos estudiosos del fenómeno de la corrupción relacionan su causalidad con la insatisfacción de las necesidades colectivas y con indicadores como el desequilibrio presupuestario, la escasez de recursos para financiar los proyectos sociales básicos, entre otros aspectos.

A modo de ilustración, examinemos algunas cifras sobre la actual situación fiscal del Ecuador. La actual situación fiscal, punto de partida para el diseño de políticas fiscales que coadyuven a superar la crisis económica y reducir la pobreza, se refleja en los siguientes indicadores: una alta dependencia de los ingresos petroleros (27% en el Sector Público No Financiero-SPNF- y 40 % en el Gobierno Central). La carga tributaria es del 7.4% del Productor Interno Bruto, PIB, y la tasa del Impuesto al Valor Agregado, IVA, es del 10%, estos indicadores promedian el 17% en los países de América Latina (IVA Argentina 21, Chile 18, Venezuela 16, Bolivia 15, Nicaragua 15, Paraguay 10). Diversos estudios ubican a la evasión tributaria alrededor del 50% en los impuestos a la renta, IVA y arancelarios a las importaciones; estudios de universal aceptación establecen la recaudación óptima del IVA en el 50% de la tasa, es decir 5% del PIB, si la recaudación efectiva es del 3,4% la evasión consiguientemente es del 1.6% del PIB.

El gasto total del SPNF es del 27% del PIB, superior al de varios países de América Latina (en Chile es del 22%), los sueldos y salarios representan el 7.4% del PIB en el SPNF y 6.5% en el Gobierno Central, son el 35% del gasto; en 1981 los sueldos significaron solo el 23% del gasto total. Esta carga es insostenible para la economía nacional, en otros países de América, la relación sueldos y salarios está por debajo del 6% del PIB.

El 63% del pago de remuneraciones se destina al magisterio nacional, Fuerzas Armadas y Policía Nacional. Los maestros perciben los sueldos más bajos del sector público. Existen 370 mil servidores públicos que representan el 3 por ciento de la población, mientras en 1981 eran apenas 170.000. El pago de sus remuneraciones. 5 billones 300 mil millones de sucres, es equivalente a lo recaudado por los impuestos a la renta, al valor agregado y arancelarios a las importaciones, o similar a todos los ingresos petroleros.

Los intereses de la deuda pública interna y externa son del orden del 4.3% del PIB (los externos 3.4%) y absorben el 21% del gasto del presupuesto, esta es otra carga insostenible para todos los ecuatorianos. El pago de intereses es equivalente a la suma de los presupuestos de educación y salud. Solo el pago de intereses por préstamos de organismos multilaterales de crédito, como el Banco Interamericano de Desarrollo, BID , Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento o Banco Mundial, BIRF- BM, y la Corporación Andina de Fomento, CAF, y a otros gobiernos, supera los 800 mil millones de sucres, valor superior al presupuesto del Ministerio de Salud y a lo asignado a los Ministerios de Bienestar Social y Vivienda. El Ecuador debe a Organismos Multilaterales, Gobiernos y Proveedores y el Club de París 6.500 millones de dólares el 52% de la deuda Externa. La relación deuda pública /PIB es el 71%, una de las más altas de América Latina y del mundo. El País vive una enfermiza pasión por el endeudamiento público que está devastando socialmente al Ecuador. Es una borrachera permanente que celebra sin rubor el empobrecimiento del País.

Gastos por alrededor de 1.5% del PIB se financian con préstamos ya contratados, lo que exige a su vez, 400 millones de sucres adicionales para cubrir la contraparte de los préstamos. Es decir, un 30 por ciento del gasto está relacionado con el crédito público externo e interno. Además, por Ley, en 1998 se debe asignar el 7 por ciento de los ingresos para los gobiernos seccionales, hasta contemplar el 15% en el año 2000; las universidades tienen también por mandato legal, pre-asignado un porcentaje del IVA e impuesto a la renta, estas dos asignaciones de carácter forzoso presionan hacia arriba los déficit y el endeudamiento.

Por otra parte, se deben conseguir anualmente, en el mercado de capitales, alrededor de 1.200 millones de dólares para cubrir los vencimientos de amortizaciones por préstamos internos y externos. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS, es deficitario y está latente una deuda del Estado con dicha Institución de derecho privado que supera los 2 billones de sucres.

INECEL es una empresa que presta déficit a pesar de que el Gobierno paga sus deudas por 500 mil millones de sucres. PetroEcuador también es una empresa que arroja un déficit en sus cuentas.

El Ecuador ha estado estancado en los últimos tres lustros. En promedio ha crecido apenas por encima del aumento de la población. Prácticamente no existe inversión extranjera directa, su promedio en los últimos 15 años es de 170 millones de dólares.

En lo social, el ingreso por habitante es de apenas 1.670 dólares de los cuales cada ecuatoriano debe 1.200. El ingreso por habitante de Chile, país con similar población que la del Ecuador, es de 3.500 dólares, y en los países desarrollados supera los 20.000. Tenemos la segunda inflación más alta de

América Latina. El desempleo y subempleo supera el 65 por ciento de la población económicamente activa. Siete millones de ecuatorianos son pobres, y tres millones están en la miseria. El Ecuador se ha acostumbrado al paisaje de la pobreza y el subdesarrollo.

Existe una directa perversa relación entre el incremento de endeudamiento público y la sostenida desatención a los sectores sociales y empobrecimiento de la población. En 1981 se destinó en el Gobierno Central el 6% del PIB a salud, educación y bienestar social, hoy se destina el 4%. En 1981 se pagó por el servicio de la deuda el 3.4% del PIB, en 1997 este servicio es de 10.5% del PIB. ³

Todo lo anterior da cuenta de que el Ecuador va camino a la "haitinización" de su economía.

En lo atinente al ámbito político, el investigador alemán Rupert F. J. Pritzl, pone en evidencia la debilidad de los sistemas políticos de los países latinoamericanos, que facilitan actividades rentistas, cuando manifiesta que pese a que los países latinoamericanos adoptaron hace más de siglo y medio los principios del Estado constitucional basado en la democracia representativa y en el sistema republicano moderno, en muchos casos no supieron desarrollar en sus países una cultura democrática y participativa. Los valores y las actitudes políticas, económicas y culturales provenientes en muchos casos de la tradición ibero católica siguen vigentes en gran medida y se traducen en fenómenos como caudillismo, autoritarismo y personalismo y en el gobierno de tecnócratas,

³ Jaime Carrera (1997), Crisis y Política Fiscal en el Ecuador, (págs. 78 - 81)

formas de dominio populistas y corporativas. No debería asombrarnos entonces que sólo una mínima parte de la historia latinoamericana sea democrática. En efecto, en los decenios de 1960 y 1970 las dictaduras militares eran los regímenes políticos más difundidos. El fuerte componente personalista, ampliamente extendido en la política y el poder se traduce, por ejemplo, en sistemas democráticos más presidencialistas que parlamentarios. El personalismo y el autoritarismo en el ámbito político se corresponde con el patrimonialismo y el paternalismo en las estructuras sociales.

Pese a un pseudo "formalismo democrático", la cultura política en América Latina sigue caracterizándose en gran parte por estructuras y formas de gobierno elitistas (por ejemplo las "familias gobernantes" en México) así como por una política de carácter más bien populista. La actuación, en la vida nacional de los sectores de poder hacen de la política un "juego político" que transcurre sin mayor participación de otros sectores de la sociedad.

Estos grupos de poder en muchos casos se interesan más por sus propios privilegios y enriquecimiento personal que por una estrategia nacional destinada a superar el subdesarrollo. Con frecuencia carecen de una estructura partidaria suficientemente institucionalizada (por ejemplo falta el financiamiento de los partidos) y una competencia democrática entre los mismos. Por lo tanto los partidos tratan de "apoderarse" del Estado y de ocupar posiciones disponibles en el mismo. El sistema político es así excluyente, en el sentido de que sólo se da una escasa participación política.

En muchos países, estructuras consagradas constitucionalmente impiden una conducta democrática. Muchos presidentes latinoamericanos, por ejemplo, se ven en la necesidad de gobernar sin contar con la necesaria mayoría parlamentaria y por lo tanto deben procurar apoyo político fuera del parlamento, que es la institución democráticamente legitimada, o bien gobernar por decreto. A tal efecto se prestan los grupos organizados con distinto grado de poder (por ejemplo los sindicatos).(6)

1.3. LA CORRUPCION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

En una investigación realizada por el Centro Andino de Acción Popular, CAAP, publicado en la Revista Ecuador Debate, No. 31, señala que un 7 % aproximadamente del presupuesto general del estado es absorbido por la corrupción, mientras que otras constataciones se refieren a que el promedio de la comisión a cancelarse de los burócratas se estima en un 15 % del presupuesto, por tanto esta es la llamada "tasa de desvío", y al estudiar esta "comisión por rubros de gasto", el de servicios resulta el más elevado pues aproximadamente 33 centavos de cada sucre de gasto es susceptible de desvío: Suministros 20.6 %, Construcciones 16.2 %, Compra de Bienes Muebles 15.5 %, también ingresan en este rubro: Transferencias 9.8 %, Remuneraciones 1 % y la Deuda Pública 2.3 %, siendo los Ministerios de Educación y Agricultura los que superan el 18 % de promedio.

A través de éstos procedimientos los investigadores de la CAAP llegaron a concluir que 308.405,5 millones de sucres, "alrededor de 160 millones de dólares, se filtraron de esta manera de los gastos originalmente planeados y

aprobados en el año 1993, en términos relativos esa suma equivale al 6.9 % del presupuesto total y al 1.1 % del PIB del año 1993.

Pritzl, R. (1995) La corrupción pública: una forma dinámica e ilegal de rentismo o rent-seeking en la lucha distributiva de los grupos de interés organizados, Revista CONTRIBUCIONES, Fundación Konrad Adenauer, No. 5, págs. 131 - 132.

La nota destaca que en este análisis de la corrupción solo se han tomado en cuenta los dineros que se obtienen del presupuesto del Estado, sin considerar los recursos que se esfuman mediante las asignaciones extrapresupuestarias, que configuraron el tristemente célebre escándalo "Peñaranda" por el que se descalificó a varios diputados del Congreso Nacional, los gastos reservados, así como los dineros provenientes del sector privado o sobornos que por razones obvias resulta difícil determinar, sin embargo de que investigaciones efectuadas en el exterior acerca del encarecimiento de la inversión por la irrupción de la corrupción estima que los costos de los proyectos deben tener en cuenta entre el 5 y el 10 % de su valor total por concepto de comisiones o regalos por trámites de "favores". 4

El Embajador de los Estados Unidos en una charla que dio a los empresarios de la provincia del Azuay, organizada por las Cámara Ecuatoriana-Americana, expresó su preocupación por el florecimiento de una "penetrante corrupción en el Ecuador y advirtió que ese fenómeno hace que un país sea menos atractivo para el comercio y la inversión" y agregaba " me appena decir

4 Tamariz, E. (1995), La corrupción y sus costos, págs. 224 - 225

esto, Personalmente, la queja común que he escuchado en la solicitud de “contribuciones” para proceder con contratos millonarios en dólares. Lo normal parece ser la solicitud de una “contribución” equivalente al 10 % del valor del contrato.”; y, aseguró que el Ecuador está “ganándose la reputación de tener una penetrante corrupción” y que esa fama ya está llegando a oídos de la comunidad internacional”.

Otras opiniones del Embajador de Estados Unidos en Ecuador, Leslie Alexander, fueron:

LA CORRUPCION ES INMORAL, ilegal, rompe cualquier regla de decencia y socava las instituciones democráticas.

LA CORRUPCION es un IMPUESTO escondido en una economía, que aumenta el costo de los contratos.

LA CORRUPCION EN LA CONTRATACION hace que el consumidor ecuatoriano reciba productos de mala calidad y menos servicios.

ECUADOR TIENE QUE TRABAJAR más duro que muchos de sus vecinos para atraer inversiones, tanto por el tamaño reducido de su mercado, en relación con los de Brasil, Argentina y México, como por la corrupción que campea en el país.

EN ECUADOR SE VIOLA de manera rutinaria los contratos con empresas extranjeras.

PARA UN CLIMA EMPRESARIAL atractivo se debe respetar la inviolabilidad de los contratos, proteger los derechos de propiedad intelectual y emprender acciones efectivas contra la corrupción.

LA CORRUPCION continuará siempre y cuando la mayoría guarde silencio y la acepte como una manera normal de realizar negocios. Pero les advierto que el precio por aceptar la corrupción es cada vez más alto en esta nueva economía global.

LA CORRUPCION en las EMPRESAS ESTATALES es particularmente inquietante, especialmente en aquellas que están destinadas a la privatización. Estas industrias o compañías en realidad valen miles de millones de dólares que bien podrían utilizarse para tratar una serie de importantes problemas sociales. La CORRUPCION hace QUE BAJE EL PRECIO QUE LOS INVERSIONISTAS ESTAN DISPUESTOS A PAGAR POR ELLAS. Esto ocasionaría miles de millones de pérdidas para el Ecuador por los efectos de la corrupción en el precio de venta de esas empresas, Por ello, se han alzado voces que se oponen a la venta de esas entidades.

Pero, a título de mantenerlas, los ciudadanos reciben a cambio servicios deficientes y pobres, como es el caso de los continuos apagones, en parte por que tales empresas no tienen capital para expandirse. ⁵

El sociólogo Sánchez Parga, sostiene que en términos de funciones manifiestas o latentes, la corrupción provoca algunas consecuencias de sistema en la sociedad, tales como lubricar los engranajes de las relaciones sociales, económicas y políticas; producir un efecto redistributivo entre sectores sociales; además actuaría como un substitutivo funcional de la participación directa en el poder, y mientras que por una parte cimienta las élites y los partidos, por otra condiciona las mismas eficacias del poder.

La red o sistema de relaciones en y con los aparatos político-administrativos, otorga potencialmente a los corruptores un medio de reapropiación del poder por parte de aquellos que se encuentran desprovistos de él, o de quienes ambicionan mayor poder. La "red" de relaciones llega a constituir así un capital acumulativo, que asegura ventajas a quienes ya disponen de bases de apoyo; reconforta y recompensa las desigualdades del poder, sirviéndose de él, aunque sea colocándose en los límites de la legitimidad y la legalidad. Adicionalmente, las "redes" de relaciones articulan la sociedad civil al mundo político-administrativo, y vinculan verticalmente niveles de poder y niveles de riqueza. El clientelismo y la maquinaria política son sus expresiones particulares, funcionando como un sistema de intercambios inmediatos o diferidos.

La corrupción política es una forma específica de carácter secreto, de una red nacional; ésta sí posee sus visibilidades específicas. El secreto permite

⁵ El Universo, edición 30, (Enero de 1.997), pág. 3

desviar arbitrariamente el monopolio de la violencia legítima ligada al poder, en provecho de intereses cuya satisfacción hubiera sido bloqueada sin tal intervención; y según la aceptación de Durkheim la corrupción sería "normal", ya que garantiza un juego "libre", necesario para el buen funcionamiento de la sociedad.

En referencia concreta, y como ejemplo, en un Estado tan centralista y estructuralmente ineficiente como el ecuatoriano, sólo los clientelismos, las coimas, los desvíos de fondos y otras formas de corrupción permitirían la ejecución de no pocas políticas públicas y programadas, y una liberalización de zonas y sectores para el eficaz juego político.

Se puede muy bien objetar que esta "justificación funcional" de la corrupción confunde las "necesidades del sistema" con los intereses privados y de algunos grupos. En efecto, sitúa en un mismo plano la noción abstracta de sistema social y los intereses concretos en favor de tal o cual decisión, pero ignora la estratificación sociopolítica y las diferencias de poder entre los actores, algunos de los cuales pueden "jugar" en el sistema y otros no.

La corrupción política tendría además otra función importante: redistribuir los recursos políticos por vías paralelas accesibles a sectores excluidos pero vinculados al esquema del poder: porcentajes oficiosos de los mercados y negocios públicos sirven para financiar los partidos y las campañas electorales; numerosos negocios nacionales e internacionales se pactan y aseguran a golpe de corrupción en complicidad con el fisco.

Esta función de redistribución paralela es tanto más importante cuanto que las sumas en juego resultan considerables por la adición de miles de pequeñas fugas a todos los niveles.

La interpretación de la corrupción como “sustitutivo funcional” de la participación en el poder considera que quienes están apartados del poder conseguirán por esa vía, un acceso a recursos prohibidos. ⁶

1.3.1. GASTOS RESERVADOS

Nicolás Macquiavelo en el siglo XV en su obra “El Príncipe” argüía que política y ética no son compatibles, y consignaba que “el fin justifica los medios” y ésta al parecer es una máxima por la que se guían nuestro gobernantes. En una transacción que resulta sospechosa a la opinión pública, quienes llegan a dirigir los destinos del país, utilizan los denominados gastos reservados para transar, para negociar y obtener tal o cual objetivo: la aprobación de un proyecto de ley, la votación necesaria que impida censurar y destituir a ministros, obtener mayoría parlamentaria, hasta superar las pugnas de poderes, etc.,. Esta ha sido una constante en los gobiernos. No importa con quién se debe transar o qué se debe transar para lograr lo que se quiere, pues el escudo que justifica dicho proceder “es lograr el bien común, mantener la seguridad interna y externa del Estado”, han argumentado las altas esferas de la administración pública.

El trueque de votos a cambio de beneficios y canongías es, según sus defensores, una práctica extremadamente generalizada en el mundo. Se ha llegado a afirmar que sin ella sería casi imposible dirigir un gobierno; desde luego, que en nuestro medio la deseada gobernabilidad se obtiene, entre otros medios poco ortodoxos, con los mencionados gastos que tienen el carácter de

⁶ Sánchez Parga, J. (1994), *Crítica de la Razón Corrupta*, págs. 46 - 48

secretos. Por la propia concepción de estos recursos, supuestamente no habría nada inmoral ni ilegal si los egresos se destinan a un distrito político y no van a enriquecer, o a abultar los bolsillos de un individuo en particular, llámese legislador o cualquier otro. Se ha dicho que con ellos incluso se “compra” a empresas encuestadoras y hasta a periodistas para que manipulen la información y distorsionen la opinión pública.

Sin embargo, las denuncias que se han hecho sobre desvío de los gastos reservados han afectado casi a todos los gobiernos. La revista Blanco y Negro, en su edición de 23 de julio de 1995, en el artículo “A más secreto, más corrupción”, recoge algunos escándalos, que se han suscitado en torno al uso y destino de tales recursos en varias administraciones desde la reanudación del régimen democrático.

No es aventurado entonces afirmar que los gastos reservados y las partidas o asignaciones extrapresupuestarias durante los 19 años de “vida democrática” que atraviesa el Ecuador, desde 1979, han sido instrumentos políticos para el “financiamiento de la gobernabilidad” y, así como para otros fines alejados del logro del bien común.

José Sánchez Parga manifiesta que sin suponer que la corrupción simplemente ha sustituido a la violencia, sí cabe considerar que la corrupción se ha manifestado como una nueva forma de violencia, que impacta perversamente en la vida política y atenta contra el ordenamiento y legalidad del régimen, además de sus efectos perniciosos en la misma sociedad. En cuanto a las vinculaciones de la corrupción con la “pugna de poderes” hay que entenderla en su institucionalización dentro del doble eje de las relaciones entre un Ejecutivo que soborna el poder de los parlamentarios y de un Legislativo que refuerza su

poder político con prácticas venales. Dos son los procedimientos habituales y reconocidos de esta doble vertiente de la corrupción: el poder parlamentario es comprado por los candidatos y se convierte además en una fuente de inversiones para un ulterior enriquecimiento, ya sea aumentando y nutriendo sus clientelas políticas, o bien vendiendo su poder legislativo y fiscalizador al gobierno; por su parte el Ejecutivo no tiene con demasiada frecuencia otra alternativa para desbloquear la oposición parlamentaria, para aprobar sus leyes y para salvar de la censura a sus ministros, que comprar las adhesiones de partidos o diputados. 7

1.4. LA CORRUPCION EN EL SECTOR PRIVADO

La Iglesia Católica reconoció como un Pecado contra la Sociedad la evasión de impuestos, bajo la consideración de que al ser una responsabilidad del Estado preocuparse por la satisfacción de las necesidades elementales del Ser Humano, tales como nutrición, salud, educación y procurarle los medios para una vida digna; y, por cuanto el Estado financia sus actividades y el cumplimiento de sus fines entre otros recursos, con la recaudación de los tributos que han fijado los órganos públicos competentes, constituye una falta grave puesto que se inobserva el principio de la solidaridad social con los pobres.

Respecto de la evasión tributaria por parte del sector privado, el Ministro de Finanzas y Crédito Público ha declarado que doce mil empresas no

7 Ibid pag. 49

pagan sus impuestos en el Ecuador, eludiéndose el pago de aproximadamente mil millones de dólares en 1997, equivalentes a más de cinco billones de sucres (cinco millones de millones); a este efecto, el Congreso modificó el art. 99 de la Ley Tributaria que prohibía la divulgación de los deudores, anunciando el prenombrado Ministerio que próximamente se hará público el listado de las empresas y personas que evaden sus obligaciones para con el Fisco.

Carlos Jaramillo Abarca, señala que: Entre las grandes firmas que declararon pérdidas y, por tanto, no pagaron impuesto a la renta, constan unas cuantas que reparten magníficos dividendos a sus accionistas y buenas utilidades a sus empleados, y que hacen alarde de lujo en sus instalaciones y de millonarias donaciones. Se ha arguido por parte de las empresas que no pagan sus impuestos que la Ley de Régimen Tributario Interno establece que los contribuyentes deben deducir del impuesto a la renta causado el rédito financiero generado por papeles emitidos por el Estado, es decir todas las personas jurídicas o personas que compran bonos emitidos por el Banco Central o el Ministerio de Finanzas deben restar de su declaración de impuestos los intereses que generan dicho bonos y que, en consecuencia, la utilización de ese mecanismo tributario no convierte a los usuarios en evasores ni es motivo de escándalo. A este efecto se ha enviado al Congreso Nacional un proyecto presentado por el Ministro de Finanzas que elimina el mencionado escudo fiscal. 8

8 Jaramillo, C. (1998) Duro con los evasores, El Comercio, edición del 17 de mayo de 1998.

Milton Maya Díaz, investigador del CAAP, manifiesta que en un estudio realizado por el Centro Andino de Acción Popular, se determinó por concepto de evasión un monto aproximado de US \$ 900 millones, equivalentes al 39 % del presupuesto general del Estado y 6.4 % del PIB.

Agrega Maya que, con la cantidad aproximada de US \$ 1.060 millones que generó la corrupción tanto en el ámbito de la administración pública (US \$ 160 millones) más lo señalado en el párrafo que antecede por la evasión tributaria cuyo beneficiario es el sector privado de la economía ecuatoriana, en el año 1993, se pudo haber construido 195 mil viviendas multifamiliares de 45 m² cada una, 21 mil escuelas de 20 aulas de 45 m² cada una, 6 mil centros de salud de 1000 m² cada uno, creado mas de 678 mil puestos de trabajo con una remuneración promedio de dos salarios mínimos vitales generales, financiado el déficit fiscal sobradamente, saldado las necesidades alimenticias de aproximadamente 692 mil familias, es decir, se podía solventar los requerimientos del 42 % de la población ecuatoriana que vive en situación de indigencia.

Como vemos, continúa Maya, estamos frente a un problema que no es sólo económico sino también político, Por consiguiente deben darse respuestas también políticas, en vista de que, en muchos de los casos, estos recursos han servido para profundizar la concentración de la riqueza y provocar la fuga de capitales; en mengua de las asignaciones presupuestarias destinadas a los fines sociales. Por otra parte, muchos empresarios han considerado a la corrupción como uno de los costos ineludibles de los negocios, compensando con creces en la propia evasión fiscal y en el incremento de los rubros que discretamente los

incluyen en las obras que participan.⁹

Expertos en materia tributaria manifiestan que la sola publicación de las empresas que no pagan sus impuestos al Fisco no será efectiva para mejorar la recaudación, sino se reforman las leyes que posibilitan la evasión bajo la figura del escudo fiscal y si no se establecen normas punitivas que castiguen con justicia directamente proporcional al monto evadido.

⁹ Maya Díaz, M. (1995), Corrupción, págs. 201 - 202

CAPITULO II

CORRUPCIÓN, DESARROLLO Y SEGURIDAD

Desarrollo significa progreso económico, social y político. Significa un patrón de vida razonable y la expresión "razonable" que forma parte integrante de este contexto, según Robert Mc Namara, citado por el General Alberto Littuma, necesita ser redefinida continuamente, pues lo que es razonable en una primera etapa del Desarrollo se convertirá en irrazonable en una etapa posterior.

El profesor Tinbergen, manifiesta que Desarrollo es el proceso mediante el cual se consigue mejorar las condiciones socio-económicas de la colectividad nacional. Busca disminuir la brecha existente entre el bienestar de las naciones ricas y la miseria de las naciones pobres. En realidad, mientras los países técnicamente desarrollados han ido adquiriendo prosperidad a un ritmo cada vez más acentuado, la mayoría de los países africanos, asiáticos y sudamericanos han tropezado con ingentes dificultades para mejorar su nivel de vida.

De lo anterior se puede inferir que el Desarrollo Nacional debe ser considerado como un fenómeno socio-cultural, puesto que en síntesis se propone construir una sociedad en la que sus miembros puedan disfrutar del Bien Común, valiéndose tanto de la cultura científica como humanística. De allí que el "modelo" de desarrollo a ser adaptado por los países que se proponen construir una sociedad democrática, debe tener como objetivo primero y último,

conducir a la promoción humana y a la justicia social... Desde el punto de vista de la fenomenología del Poder, se puede también considerar que el crecimiento y el aumento de la eficiencia del Poder Nacional son funciones del Desarrollo. Ahora bien, como dicho poder está constituido por una constelación de recursos integrados, resulta que el incremento armónico del Poder Nacional, a través del Desarrollo, implica necesariamente el aumento integrado de todos sus componentes. De este modo, se puede considerar que el Desarrollo es el aumento continuado de la capacidad del Poder Nacional, a través de la creciente eficacia de los elementos políticos, económicos, psicosociales y militares que integran dicho Poder.

Una concepción tradicional de Seguridad Nacional es la expuesta por el profesor Alfonso Littuma, que expresa: Es el grado relativo de garantía que a través de las acciones políticas, económicas, sicosociales y militares un Estado puede proporcionar en una determinada época a la nación que jurisdicciona, para la consecución y salvaguardar los objetivos nacionales a pesar de los antagonismos internos y externos existentes o presumibles.

Para las naciones con reducida expresión de poder, el desarrollo significa sobrevivencia, pues es el Objetivo Fundamental de las Naciones por las siguientes razones: a) porque la verdadera Seguridad dimana del Progreso económico y social; b) porque la estabilidad política de las naciones pobres está en función directa de su Desarrollo, pues hay una relación irrefutable entre la violencia y el atraso económico; c) porque en una Sociedad que se moderniza, Seguridad significa Desarrollo, pues seguridad además de que no se limita al aparataje militar, sin desarrollo hay una permanente inseguridad estratégica que no puede ser compensada de ninguna otra manera; una Nación

subdesarrollada no puede permanecer segura porque sus propios ciudadanos no pueden desarrollar su naturaleza humana; d) porque sin desarrollo interno, al menos en un mínimo grado son imposible el orden y la seguridad ya que no es posible frustrar indefinidamente a la naturaleza humana, es decir la Ley y el Orden son el escudo protector dentro del cual se alcanza el hecho esencial para la Seguridad: el Desarrollo; en fin, e) a medida que progresa el Desarrollo, progresa la Seguridad.

La llamada "Revolución de las expectativas crecientes" es una realidad que ningún Estado, dentro de una concepción realista de la seguridad nacional, puede olvidar, La insatisfacción de tales expectativas transforman a los estamentos sociales donde ellos se radican en antagónicos a la estabilidad política interna, tan necesaria para la consecución de los Objetivos Fundamentales del estado y en fuentes de presiones de toda índole, cuya capacidad de poder puede llegar hasta a amenazar la soberanía e integridad de la Nación.

Consecuentemente, entre Seguridad y el Desarrollo existe una relación de "mutua causalidad", considerando como un hecho inobjetable que un mayor desarrollo conduce a una mayor seguridad y que ésta, a su vez, propicia un ambiente favorable para acelerar el desarrollo. ¹

La idea de desarrollo, entendida como crecimiento económico y bienestar general de la población, se ha vuelto sustantiva en las versiones creadas en Latinoamérica, en tanto se asume que el poder nacional es la integración de

¹ Litumá Arízaga, A. (1983), La Nación y su Seguridad, págs. 120 - 124.

todos los medios (públicos y privados) de que dispone un Estado para el logro de sus objetivos nacionales. 2

2.1. La Corrupción y su incidencia en el Desarrollo del país

2.1.1. La Cultura de la Corrupción

En periódicos de la localidad, en 1995, salió esta nada gratificante noticia “Ecuador tiene una larga reputación de ser un país donde el dinero se riega con facilidad para hacer que un funcionario consiga casi todo.”; lo que se hacía era reproducir un artículo del periodismo norteamericano, que también señalaba que la corrupción causa preocupación en la administración estadounidense “ya que combatiéndola se puede mejorar el terreno para que las firmas norteamericanas que compiten en contratos no estén obligadas a pagar sobornos.”

La mencionada preocupación se la apreció como “injerencia” por varios sectores políticos del Ecuador cuando el embajador norteamericano en Quito, Paul Lambert, denunció en 1991 que varias compañías de esa nacionalidad habían sido extorsionadas por funcionarios para que se les adjudique contratos.

Las declaraciones del prenombrado representante del Gobierno de los Estados Unidos, más allá de la apreciación referida en el párrafo que antecede, constituye una denuncia de graves ribetes por el impacto que tienen en el

2 Bonilla, A. (1995), La guerra interminable, pág. 136

contexto internacional, particularmente en los inversionistas extranjeros que podrían haber tenido algún interés en radicar sus capitales en el Ecuador, amén del recelo que provoca en los organismos internacionales de crédito que ven al país como república de alto riesgo.

Pero es importante reflexionar en el comportamiento de la Sociedad ecuatoriana frente a los actos de corrupción, pues si bien ésta es considerada actualmente como el problema que más atormenta a los ecuatorianos (29.2 %), incluso sobre otros factores como la economía (16.6 %), la pobreza (12 %), el desempleo (11,4 %) y la crisis política (10 %), según aparece de una encuesta realizada en Quito, Guayaquil, Machala y Santo Domingo, las ciudades más pobladas del Ecuador, por el Diario El Comercio , concluyéndose que la reprobación social a la corrupción alcanza el 40 % en el país. ³

Lamentablemente, si revisamos la historia y la reacción social ante tales hechos, vemos que la actitud de la colectividad ha sido pasiva, excesivamente permisiva y, en ocasiones, hasta complaciente, así como muy poco exigente con los líderes políticos y personajes a quienes se ha confiado el manejo de la cosa pública y de los recursos del erario nacional; es decir que hay una suerte de resignación crónica derivada de la corrupción, actitud que torna aun más difícil la lucha contra este flagelo.

Luis Moreno Ocampo, distingue sistemas o sociedades donde existe una corrupción marginal, que es la que se da cuando se encuentran casos aislados en un contexto de respeto por las reglas formales, es decir hay una cultura general de respeto a las normas, los organismos de control actúan con eficacia, detectan

³ El Comercio, (24 de Abril de 1998), primera sección, pág. A6

y castigan actos de corrupción, pues no obstante se involucre a personajes importantes, el sistema exhibe capacidad de aislar los casos y sancionarlos; en tanto que en la "hipercorrupción" la cultura general es permisiva ante las violaciones de las reglas, los organismos de control no cumplen con su función, los sobornos son una forma generalizada de resolver los conflictos y no existen esfuerzos serios por controlar el problema.

El mencionado autor invoca un estudio del Banco Mundial denominado "The Effects of Corruption on Administrative Performance" que intenta reflejar los efectos de la corrupción en los países en vías de desarrollo. Dicho informe señala que el tema cobra importancia cuando los gobiernos y los organismos internacionales de crédito muestran signos de preocupación por los problemas que genera en la implementación de las políticas públicas la mala administración y organización del Estado. Se concluye reconociendo que las medidas que corrijan estas fallas de administración y organización, serán estériles si persiste un nivel de corrupción en los funcionarios públicos: la productividad, la eficiencia y eficacia del Estado se ve minada por la corrupción. Moreno cita al estudio "Corrupción, desarrollo y subdesarrollo", de Robin Theobald, en que se acota que la hipercorrupción es un fenómeno que agota a los países más pobres y desorganizados; estos países exhiben situaciones de abuso de poder y de corrupción cualitativa y cuantitativamente superiores a las de los países desarrollados; la nota característica es un Estado que funciona con muy bajo nivel de calidad.

Las características de estos gobiernos que producen corrupción en formas sistemática son: sus economías no pueden proveer todos los bienes y servicios que se requieren, dependen de uno o pocos productos primarios y son, por

ambas razones, muy dependientes de las fluctuaciones de los precios internacionales. La mayoría de la población sobrevive con salarios bajísimos y la escasez es la nota característica de la economía: falta de trabajo, recursos, bienes, etcétera. Tienen rasgos culturales como la lealtad familiar o grupal que se extiende de la vida privada a la pública, más allá del respeto a la ley. El clientelismo, el amiguismo, son las constantes de la vida pública aun en situaciones donde el estado formalmente evidencia una organización moderna. Una importante parte de la población depende del empleo público. Por lo general, éste ofrece trabajos mal remunerados y se sobreentiende que los funcionarios de toda categoría buscarán incrementar su renta por medio de ingresos adicionales, básicamente cobrar extra por aquello que de todos modos deben hacer. Además de un sector público sobredimensionado, especialmente en América Latina, según Theobald, se registran grandes situaciones de ineficiencia debido a problemas de superposición de jurisdicciones, falta de jerarquías de autoridad precisas en la burocracia y procedimientos administrativos anticuados (muchas veces mantenidos para fomentar la ilegalidad).⁴

En los países desarrollados, se invierten recursos en obtener una administración pública profesional, eficiente y al margen de la presión política: en cambio en nuestros países en vías de desarrollo la distinción entre la esfera de la administración y la esfera política prácticamente es inexistente.

⁴ Moreno Ocampo, L. (1993) En Defensa Propia, Cómo Salir de la Corrupción, págs. 119-121.

En la encuesta antes mencionada aparece como otra de las tendencias predominantes la de que un gran segmento de la población es partidario de un sistema autoritario como forma de gobierno que ayude a controlar el caos y poner el orden, así: Guayaquil 61 %; Quito 38.4 %, en tanto que a nivel nacional el autoritarismo gana terreno, con un 50.8 % y la democracia se rezaga con el 45.4 %, aspecto que pone en evidencia el deterioro creciente que va teniendo el sistema democrático, lo que se debe al cuestionamiento que acusan los partidos políticos, el Congreso Nacional, los jueces, los sindicatos y hasta la Policía; en contraste con el buen nivel de confianza que tienen las Fuerzas Armadas con un 35.2 %, que les ubica en el segundo lugar, después de la Iglesia Católica

Los partidos políticos son cuestionados en Guayaquil y en Quito en un alto porcentaje. Junto al Congreso, acumulan los niveles más altos de desconfianza: la desaprobación a su gestión llega al 61.6 % en Quito y rebasa el 70 % en Guayaquil.

Un 45.4 % de los quiteños encuestados no cree en los tribunales (jueces), aunque esa desconfianza se acentúa más en Guayaquil.

Al contrario de las Fuerzas Armadas, que cuentan con el 34.1 % de aceptación, la credibilidad de la Policía va a la cola (solo el 9.7 % de los encuestados en Quito y el 4.9 % en Guayaquil cree mucho en ella).

Entre los mal calificados también están los sindicatos, pues sus puntuaciones de poca o ninguna credibilidad son altas, especialmente en Guayaquil.

De otra parte, la permisibilidad se manifiesta en el hecho de que en las cárceles del país, no obstante los procesos penales que se instauran por actos de corrupción, virtualmente no existan los denominados "delincuentes de cuello

blanco", tanto por que muchos de ellos se ponen a buen recaudo de la justicia fugando del país, mientras que otros ejercen tráfico de influencias ante los órganos de la Función Judicial o, son beneficiarios de la lenidad de ésta, instituyéndose la impunidad, como antítesis de la sanción.

La corrupción también se presenta con ocasión de la existencia de malos servicios públicos, puesto que cuánto más insuficientes o ineficientes son éstos, para conseguir un servicio o mejorarlo simplemente el usuario se ve abocado a coimar, lo que se ha constituido en una costumbre en nuestro medio.

La corrupción tiene incidencia en lo económico evidentemente, pues los ingentes recursos que se evaporan en comisiones, dádivas, regalos, evasiones tributarias, etc, particularmente en nuestro país, que de por sí tiene escasos recursos financieros, se refleja en su pírrico crecimiento y en el inexistente bienestar de la mayoría de sus ciudadanos, en contraste con la opulencia de unos cuantos; en lo político, puesto que las clases hegemónicas que han regido los destinos de los países, se han ingeniado para hacer prevalecer sus intereses, diseñando modelos de gobierno, leyes, sistemas de partidos políticos y regímenes donde impera la influencia, el escándalo como medida de presión y otras tácticas maniqueas corruptas que constituyen un cerco para el necesario cambio social en pos del desarrollo; y, en lo social, porque el ciudadano común, el pueblo llano, cuyas necesidades básicas y elementales son sistemáticamente desatendidas por los gobiernos central y locales, es un mudo testigo de los latrocinios, permanentes faltantes y saqueo de los fondos públicos por parte de los servidores del Estado y en muchas ocasiones de los representantes que el mismo eligió, por lo que va internalizando una creciente frustración y desconfianza respecto del medio que lo circunda.

El presidente de la Comisión Anticorrupción, doctor Ramiro Larrea Santos, dio a conocer a la opinión pública que en seis meses del gobierno bucaramista hubo una evasión de doscientos diez mil millones de sucres únicamente en las aduanas, suma astronómica que se refiere sólo a un sector de la economía; la reflexión inmediata que se produce es qué cantidad de obras, bienes y servicios se podría haber atendido con dichos recursos. El magistrado mencionado señala que como consecuencia de aquello, es apremiante articular las obligaciones de los ciudadanos con las exigencias de satisfacción de las necesidades, a fin de generar un marco de gobernabilidad que es uno de los problemas asociado con la corrupción, así como es indispensable que exista una justicia distributiva por parte de los organismos del sector público en equitativa correspondencia en que los ciudadanos, las empresas y las organizaciones cumplan con sus obligaciones tributarias y de otra índole con el Estado.

Lamentablemente la estructura y el entramado social se va resquebrajando sistemáticamente, por la falta de credibilidad de los ciudadanos en las instituciones y entidades del sector público que no cumplen las funciones y objetivos para las que fueron establecidas, existiendo un debilitamiento progresivo de su majestad y respetabilidad; el individuo con el manejo de una sencilla ecuación mental resuelve no pagar sus impuestos pues, por un lado ve que funcionarios inescrupulosos se levantan con grandes sumas de dinero; y, por otro lado, los poderosos económicamente deciden sobornar a aquellos para que se les permita declarar una nimiedad por concepto de tributos o se le concede exoneraciones ilegales, perjudicándose al erario nacional y restándole capacidad de respuesta al aparato estatal para atender las necesidades básicas de la población.

El país soporta problemas como la baja del precio internacional del barril del petróleo, que aún no se recupera, los daños causados por el fenómeno de El Niño, la mala imagen política de sus líderes y el incrustamiento de la corrupción a todo nivel.

Un hecho significativo de la gran crisis de confianza por la que atraviesa el país es el acontecido hace pocos días, cuando el Solbanco entró en una severa crisis de iliquidez lo que obligó a la Superintendencia de Bancos intervenir en dicha entidad bancaria; inmediatamente se generó un pánico que llegó casi a desestabilizar a una de las entidades bancarias más grandes del país: el Banco del Progreso.

La desconfianza de los clientes parece tener sus antecedentes en hechos graves que han conmovido la opinión pública: desde los problemas de los gastos reservados del ex-vicepresidente Alberto Dahik, pasando por la salida del ex-presidente Bucaram, hasta el hecho de que el ex-ministro de gobierno César Verduga, salió del país antes de que se dictamine una orden de prisión en su contra, acusado de una mala utilización, otra vez, de los gastos reservados.

Representantes de gremios profesionales, como el presidente del Colegio de Economistas de Pichincha, Hernán Aulestia, han manifestado: "la corrupción no permite generar confianza y hasta puede causar las más severas crisis políticas y económicas."

Lo más grave, es que la desconfianza no se queda en el ámbito interno. El mayor problema es que trasciende hacia el exterior alejando la inversión extranjera que permitiría reactivar el aparato productivo y contribuiría a dinamizar la economía nacional.

Moody's, una agencia internacional de calificación de riesgo de la deuda en divisas de los países, recientemente anunció que la condición del Ecuador descendió de la calidad de "estable" a "negativa", por cuanto se evidencia un "agudo deterioro" de la economía nacional por factores externos adversos (la reducción del precio del petróleo y el fenómeno climático de El Niño), así como a las disputas políticas, que se presentan por la proximidad de las elecciones en los meses de mayo y julio de 1998.

La Asociación Nacional de Instituciones Financieras de Colombia, advierte que "la crisis del Ecuador es un serio motivo de preocupación para Colombia", pues aparte de los problemas de origen externo "prácticamente todos los observadores coinciden en que la crisis se ha profundizado por el desgobierno, la falta de credibilidad de las instituciones, la corrupción rampante y la inestabilidad de las instituciones." Y, agrega, el Ministro de Gobierno huye ante acusaciones de corrupción; renuncia el gerente del Banco Central por divergencias con el Gobierno y se desencadena una enconada lucha por el control de esa entidad. Estas razones explican nuestro interés en que este país recobre su perdida gobernabilidad, algo que infortunadamente sólo podrá ocurrir a partir del nuevo Gobierno . 5

2.1.2. PAPEL DEL ESTADO

En este mundo que tiende a la globalización, los Estados se ven cada vez más abocados a tornarse competitivos, para lo cual deben embarcarse en verdaderos procesos de Reforma del Estado que, debido a las asimetrías de las diferentes economías y de los mercados, demandan asimismo diversas medidas y acciones en cada país y también de una región a otra por las desigualdades existentes, la inestabilidad macroeconómica y la corrupción en los gobiernos locales, entre otros factores. Visto desde ésta óptica, la apertura de las economías estatales, particularmente de los Estados débiles e ineficientes se constituye en una amenaza.

El Banco Mundial, en el documento denominado "Informe sobre Desarrollo Mundial 1997", en base de un estudio realizado por expertos de ese Organismo Internacional respecto del rol que debe desempeñar el Estado en el desarrollo de los países en el actual contexto de la transformación, señala que no debe partirse de posiciones extremas como la preponderancia del Estado paternalista o la defensa a ultranza de la empresa privada con el control hegemónico del aparato económico nacional, para el efecto sugiere la vigencia de un "Estado Eficaz", tomando como ejemplo los países del Asia Oriental cuyo progreso se fundamentó en la revolución industrial, gestada sobre la base de una acción conjunta del Estado con la empresa privada y las personas, en suma de interdependencia y cooperación mutua.

La "Teoría del Estado Eficaz" pregona que el Estado debe concentrarse únicamente en las actividades que puede desempeñarlas eficientemente, debiendo revitalizarse las instituciones públicas encargadas de su ejecución,

permitiendo el desarrollo del mercado, escuchando las opiniones del sector empresarial y de la ciudadanía, así como de los grupos marginados, en especial los grupos minoritarios y más pobres, para que el Estado Mayor, esto es el centro de formulación de las políticas, tome las decisiones más adecuadas aumentando el nivel de eficacia del Estado, lo cual en rigor posibilita la Democracia Participativa.

El mencionado Informe advierte que el panorama político latinoamericano ha cambiado debido a la descentralización del poder y del gasto, lo que ha dado lugar a la "revolución silenciosa", puesto que paulatinamente se mejora la calidad del sistema de gobierno y se posibilita la representación de los intereses de las empresas y la ciudadanía, así como una competencia e intercambio entre ciudades, cantones y provincias.

En la publicación citada, se señala que no existe una fórmula para construir un Estado eficaz, pero si una doble estrategia: "1. Acomodar la función del Estado a su capacidad: los gobiernos deben concentrarse en las tareas públicas básicas, aquellas que ni los mercados ni las agrupaciones de voluntarios llevan a cabo; 2. Mejorar la capacidad del Estado mediante la revitalización de las instituciones públicas. Esto es, formular normas y restricciones eficaces ofreciendo a los funcionarios públicos más incentivos para cumplir mejor su labor y que permitan poner coto a las acciones estatales arbitrarias y la corrupción arraigada." 6

6 Revista El Nuevo Siglo, (octubre 1997), No. 2, páginas 6 -7

2.2. La Corrupción y el impacto sobre la Seguridad del Estado

La Doctrina de la Seguridad Nacional en el Ecuador comienza con la creación o postulación de los valores de la nacionalidad buscada, entendida como un sistema coherente de representación identitaria referido a la idea de un territorio e historia comunes, que involucra a todos los ciudadanos. La consolidación e imposición de los valores, símbolos, creencias y prácticas se desprenden de la lectura del imaginario nacional, en sus interpretaciones dominantes, en sí mismas son el fundamento de la doctrina . 7

Desde una concepción epistemológica Seguridad Nacional se refiere al conjunto de elementos y materias que interactúan en torno a la sobrevivencia, bienestar y protección de un Estado, es decir existe una vinculación axiológica entre Seguridad y lo que implica el Desarrollo de una Sociedad - Nación.

Los elementos y factores que hacen el Poder Nacional son: los valores cívicos, morales, espirituales, culturales y de la civilización en general; el espíritu militar y guerrero del pueblo; las tradiciones positivas de todo orden; el honor y el prestigio nacionales; el sentido territorial que debe animar a todos los ecuatorianos, con respecto a su patrimonio geográfico; el principio de autoridad, etc.

Ecuador atraviesa por una crisis caracterizada por: desvalorización de la Patria; pérdida generalizada del principio de autoridad, la corrupción del pueblo ecuatoriano con la pérdida de sus sentimientos religiosos, patrióticos y morales;

7 Bonilla, Adrián, (1995), Guerra Interminable, pág. 138

el descrédito de las instituciones; la disminución creciente de la producción; la impunidad de los autores de muchos delitos; la creciente tendencia a la anarquía, a la subversión, etc., elementos disociadores que han deteriorado el Poder Nacional y debilitan a la expresión Militar del Ecuador, pues todos estos factores negativos representan graves vulnerabilidades nacionales que serán irreversibles si no son corregidos y enmendados a tiempo, neutralizadas o superadas por la Seguridad Nacional.

Ralph Williams, Comandante de la Marina Norteamericana expresó: "un colapso económico, que arrastre al pueblo a la miseria y al desasosiego, constituirá una seria amenaza para la Seguridad Nacional. La penetración en nuestras escuelas, universidades, iglesias, sindicatos de trabajadores, minorías raciales y grupos nacionales de una ideología que nos hiciera renunciar voluntariamente a nuestra soberanía, a nuestros derechos y a nuestro sistema de gobierno, en favor de un poder extraño, insidiosamente nocivo, sería una amenaza duradera, creciente y extremadamente grave para la Seguridad Nacional."

En el ámbito social, se estima que en el Ecuador existe un déficit de 750.000 viviendas, el 55 % de la población rural y el 21 % de la población urbana no cuentan con agua potable y un 60 %, a nivel nacional, no dispone de servicios de alcantarillado; el 55 % de la población en condiciones de desempleo y subempleo. En materia de telefonía, hay un déficit de 1'300.000 líneas; en tanto que en salud, el 70 % de la población no tiene acceso a camas hospitalarias y 1'500.000 escolares padecen de desnutrición; el déficit en generación eléctrica

ocasiona una pérdida en el aparato productivo de aproximadamente 500 millones de dólares anuales.

Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC, que es la entidad oficial, el 40 % de la población no ha satisfecho sus necesidades básicas.

En lo económico, el Ecuador requiere de una inversión aproximada de 22.000 millones de dólares para atender proyectos prioritarios en electricidad, petróleo, telecomunicaciones, medio ambiente, agua y vialidad, entre otros. Lo anterior, sin contar con los recursos que se necesitarán para reparar gran parte de la infraestructura vial devastada el fenómeno El Niño.

De otra parte, Ecuador concluyó su ejercicio económico de 1997 con la tasa de inflación más alta de América Latina y con una deuda externa que se incrementó a 15.000 millones de dólares, cuya carga por el alto monto previsto en el Presupuesto General del Estado limita las posibilidades de saneamiento de nuestra economía.

Lo expresado ha generado una alta inseguridad física en el país, lo que ha valido para que la Organización Panamericana de la Salud catalogue al Ecuador como quinto en el ranking de países más peligrosos del hemisferio.

Asimismo, los anunciados programas de reducción del aparato estatal que provocaron la salida de un gran número de burócratas al ejército de desocupados, a título de la modernización del Estado y la virtual paralización de los proyectos de privatizaciones, el lento cambio de las leyes de fomento a la inversión extranjera, así como el incumplimiento constante de las normas legales, han creado inseguridad jurídica e inestabilidad económica y social, sumado a la aberrante corrupción, lo que hace que el país se mantenga al margen del desarrollo.

En materia de corrupción, las denuncias continúan: personas inescrupulosas se enriquecen aprovechándose de la desgracia humana causada por el fenómeno El Niño.

En estas circunstancias, en que el país se encuentra ante la disyuntiva y el reto de abrir su economía y competir en la zona de libre comercio que se ha proyectado para el Año 2005 en que deberá estar en operación la apertura total de mercados entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR, y para el 2015 en que se ha calculado estará en vigencia el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, amén de otros procesos de integración y otros acuerdos bilaterales y multilaterales de comercio, todo el descalabro y el retraso económico-social que se ha puesto en evidencia, lamentablemente conspirará contra una adecuada inserción, más aún si como se constata con las denuncias y escándalos que difunden periódicamente los medios de comunicación social, la corrupción continua rampante en nuestro medio, mermando importantísimos recursos que deberían estar orientados a reducir la brecha de la pobreza y embarcar al Ecuador en los retos del desarrollo, por lo que urge que todos los estamentos sociales establezcan un serio compromiso para cambiar el status quo.

2.2.1. La Cultura de la Violencia

Violencia es la acción de un individuo, grupo o institución con el fin de dañar al otro en contra de su voluntad. Es una relación social caracterizada por la agresión contra la integridad física o psicológica simbólica y cultural.

El individuo que vive en Sociedad, conforme ésta organización humana se va tornando más compleja, empieza a interiorizar sentimientos inseguridad cada vez más crecientes, puesto que con la masificación de los procesos se percibe a sí mismo como un sujeto más del engranaje, un número del colectivo social, un ser cuya sustancia se torna impersonal en la cotidianidad, coexisten formas de violencia que afectan a la gente en veces más que la delincuencia.

La violencia tiene larga data. En el Ecuador sus raíces están en la pobreza, la constitución del sistema político y la irresoluta formación de la nación. Una de las manifestaciones de la violencia es el conflicto indígena-mestizo, base de la nacionalidad.

La tensión entre las tendencias clientelares y democráticas, modernas y tradicionales, el reconocimiento y desconocimiento étnicos, entre otros aspectos, ha conducido a una profunda frustración nacional y a la incapacidad de realización plena, las que están en la base de la violencia histórica y actual. También lo están la eliminación formal de las diferencias regionales, en un país caracterizado por la heterogeneidad y la diferencia.

Alrededor de 63.5 % de los ecuatorianos son pobres y más del 42 % de este grupo vive en la indigencia; la mitad de la PEA recibe apenas el 10 % del ingreso nacional, mientras que menos del 3 % de los grupos más altos recibe el 45 % de dicho ingreso; también el ajuste ha impulsado la eliminación de las funciones tradicionales del Estado en la prestación de los principales servicios, sin compensaciones de ninguna índole.

El Estado se encuentra en redefinición, pues progresivamente va dejando de ser la fuente principal de empleo y de la movilidad social en distintos territorios del país, imagen que trasmitió cierta seguridad a los ecuatorianos en

los últimos años. El rol paternalista que asumió el Estado ecuatoriano ya no existe. Los vacíos en la conformación de la autoridad generan vacíos de legitimación, condición que crea desórdenes por la iniciativa violenta de personas o grupos.

Los comportamientos de los políticos, de quienes ejercen el poder político, de los líderes de la Sociedad, de aquellos que en determinada coyuntura la ciudadanía considera como paradigmas, violentan las posibilidades de la convivencia.

La violencia que nos llega a través de los medios de comunicación es un factor que contribuye a la multiplicación de la violencia, particularmente cuando algunos noticieros de televisión y periódicos se dedican a la crónica roja. El Diario El Extra es uno de los que más se vende porque un gran número de electores ha interiorizado tanto la violencia que hasta se la comparte con los hijos en casa.

Para combatir la violencia es necesario que el Estado y la propia Sociedad provoquen una reforma que modifique las causas que la motivan. Asimismo, debe emprenderse una reforma del Estado de modo integral, así como del sistema político. Respetar los Derechos Humanos; Reformar las escalas de valores propendiendo a una nueva cultura social.

Quienes se interesan en la situación y marcha del país, especialmente potenciales inversionistas, se fijan en varios factores y uno de ellos es el Poder Judicial. Debido a las arbitrariedades que se han denunciado por parte de sectores y personas que se sienten perjudicados, así como también de la influencia de grupos interesados en deteriorar su imagen, agudizado por la pugna de poderes que en varias ocasiones a puesto a este poder en medio de la

polémicas entre las Funciones Legislativa y Ejecutiva, se ha ido generando un clima de inseguridad jurídica, en el que prevalece el temor de caer en manos de una administración de justicia que despierta dudas.

A cualquier hora del día, en cualquier lugar, la delincuencia hace sentir su presencia, convirtiendo a la calle en un espacio de temor, el miedo se va arraizando en nuestro comportamiento, puesto que la reacción a la agresión en cualquier orden de la vida, no es el reclamo y defender los derechos consagrados en un sistema legal caracterizado por una montaña de leyes y reglamentos que ni al más versado de los abogados le es posible conocer y que, en caso de que se acierte, todavía existe la posibilidad casi imbarajable de que un empleado o dependiente de tercer nivel, flagrantemente, decida despojarnos de los mismos, entonces el pánico hace presa del individuo, que se siente indefenso, desprovisto de toda protección hasta del orden público y de sus instituciones, quedando como reacción solo la desconfianza en las alternativas de respuesta social.

La inseguridad viene superando los límites, cada vez más amplios, que se podían esperar de un País como el Ecuador, considerado hasta hace no muchos años como "una isla de paz" y uno de los más tranquilos de la región.

En Quito, capital de la República del Ecuador, la otrora sanfranciscana ciudad, se suman variados peligros. Los ciudadanos se ven obligados a tomar precauciones especiales, pues se ha llegado a la extrema situación de que ni las casas, los domicilios particulares ya no son refugios confiables. En tanto que otras ciudades, como Guayaquil se ha llegado a la necesidad de que las propias autoridades clamen auxilio para detener el auge delincencial; en el mayor puerto del país, hay temores frente a posibles sicarios que asesinan por sumas

irrisorias, además del preocupante nivel de asaltos callejeros y otros delitos. Asimismo, se empieza a hacer noticia común el aumento de las extorsiones y los secuestros. Prácticamente no hay ciudad del país exenta de éstos problemas.

Ante la crítica situación económica por la que atraviesa el Ecuador, lo que ha incidido como ya se analizó en un mayor número de pobres, muchos de los cuales son indigentes, el país ha visto incrementar dramáticamente el desempleo, la prostitución, la delincuencia como forma de vida, situación que se agrava por la proximidad de países, especialmente Colombia, que está azotado por uno de los cuadros más graves de violencia y delito.

La Policía ha buscado el apoyo de la Comunidad, debido a que el número de sus efectivos y los equipos con que cuenta resultan insuficientes, para lo cual implementó el Programa de Las Brigadas Barriales que ha tenido un relativo éxito, el mismo que, además de habérselo puesto en entredicho por el incidente suscitado en las puertas de la Asamblea y que se comenta más adelante, todavía resulta insuficiente por el auge delincencial, por lo que urge que las instancias del Poder Político, las cámaras de la producción, y la Sociedad Civil miren con especial atención lo que acontece, pues la participación que ha existido ha sido a medias y se han instrumentado pseudo soluciones que por su mediatez no han sido sino "paños tibios", mientras las cifras y la violencia social presentan una tendencia que se incrementa alarmantemente, con todo el impacto que aquello provoca, a más de la inseguridad social que se ha ido generando, se agrega las consecuencias en el ya afectado sector de los negocios. El Ecuador está dejando de ser, también en el campo de la seguridad, un país confiable.

2.2.2. La Fusión de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional

El 30 de enero de 1998 por iniciativa de las Fuerzas Armadas se presentó a la Asamblea Nacional un proyecto para incorporar la Policía Nacional al Ministerio de Defensa. Entre otras reformas se propuso que en el artículo 170 de la Constitución Política se consigne un inciso final del tenor siguiente: "La Administración y control de la Policía Nacional es responsabilidad del Ministerio de Defensa Nacional." El mencionado intento provocó que en las mismas puertas de las instalaciones donde el prenombrado Organismo Constitucional sesionaba, se produzca una gresca de proporciones que enfrentó a miembros de las denominadas brigadas barriales, entre los cuales estuvieron miembros de la institución policial, y los militares que resguardaban el local de la asamblea, que nada menos era un destacamento de las Fuerzas Armadas.

La Policía tiene dentro de su estructura orgánica operativa las áreas de tránsito, migración, narcotráfico, antisequestros, inteligencia, con sus respectivas unidades: Grupo de Intervención y rescate, GIR, Grupo de Operaciones Especiales, GOES, así como servicios especiales a sectores de la comunidad (niños, adolescentes, mujeres y barrios), cuya labor, no obstante los éxitos que se han logrado como: operaciones contra secuestradores, desmantelamiento de bandas de terroristas y pseudo grupos guerrilleros, amén de la lucha contra la delincuencia y de ayuda a la Comunidad, es cuestionada.

Mariana Neira de la revista Vistazo sobre la base de una encuesta efectuada por la firma Market en febrero de 1998, señala que para "el 61 % de los ecuatorianos, el grado de eficiencia de la Policía Nacional es mediocre...; el 55 % de los ecuatorianos está de acuerdo con que la Policía se fusione con las

Fuerzas Armadas; el 34 % aduce que el número de policías corruptos es tan grande que hay que temerles más que a los propios delincuentes"...El jurista Enrique Echeverría cree que "la corrupción es un mal que aqueja a la Policía por el permanente contacto con migración, tránsito, delincuencia, drogas, etc., área en las que se maneja dinero y que se prestan para corromper. Por lo tanto, en la fusión ve el "riesgo de que las Fuerzas Armadas se expongan a la corrupción."

En la parte final del artículo se afirma que el argumento de las Fuerzas Armadas para adscribir a la Policía al Ministerio de Defensa, fueron el de la corrupción y el manejo político que tiene bajo el mando civil del Ministerio de Gobierno. Por su parte, la Policía esgrime la demanda de que se le dote de autonomía administrativa, financiera y operativa, así como prevalece entre sus miembros el recelo de perder sus conquistas en materia económica y el manejo del Fondo de Cesantía.

En todo caso, en esta discusión subyacen intereses que deben conjugarse por el bien del País y de la seguridad tanto interna como externa del Ecuador, puesto que el papel que desempeñan las dos ramas de la Fuerza Pública, conforme al artículo 162 de la Constitución Política, son de vital trascendencia para la convivencia social y la supervivencia del Estado ecuatoriano. 8

8 Neira, Mariana (1998) Policías vs. Militares, Revista Vistazo No. 735, Edición del 2 de abril de 1998, págs. 17-20.

2.3. Transparencia en la Gestión Pública y Privada

El tema de la corrupción, pese a ser una problemática tan antigua como el hombre, adquiere importancia hace aproximadamente un lustro, cuando en mayo de 1993 se funda en Berlín, Alemania, la organización no gubernamental "Transparencia Internacional" para formar condiciones entre gobiernos locales, donantes de ayuda y compañías privadas con el fin de aplicar regulaciones contra el tráfico de influencias en determinados países.

Según The Economist de 8 de mayo de 1993, la labor de Transparencia apunta a un tipo particular de corrupción constituido por proyectos de gran envergadura y cuyo financiamiento entraña elevadas ganancias personales para quienes negocian esos proyectos. Este tipo de "corrupción es común porque la oxidada maquinaria de la transacciones internacionales pide lubricación a gritos. Los beneficiados por la corrupción son las compañías de los países ricos y los funcionarios de los gobiernos del Tercer Mundo...Sus víctimas son, de ordinario, la gente pobre vuelta más pobre por los elefantes blancos que sus líderes les imponen".

Simón Espinosa , sostiene que esta ONG es hija legítima de padre neoliberal y de madre modernizadora, tanto porque la transparencia es una condición de credibilidad para el proceso privatizador, para la inversión extranjera y para la ayuda internacional al desarrollo, como porque los neoliberales se han ingeniado para hacer aparecer que existe una afinidad natural entre el Estado omnipotente y la corrupción, caballo de batalla que lo han convertido en eficaz instrumento como medio de propaganda sobre la necesidad de reducir el tamaño del Estado. 9

Los estratos de más altos ingresos diseñan un tipo de sociedad a su gusto, con valores y antivalores a su medida, leyes y actitudes que responden a sus intereses y que son incorporados a la Sociedad como reglas generales de comportamiento, sistema que por su estructuración no responde a las necesidades y aspiraciones de la masa media ni del pueblo llano. Por ende, la institucionalidad si bien se crea para satisfacer el interés público, el bien común, en su accionar fáctico responden a las expectativas y en ocasiones, a las manipulaciones de los estamentos predominantes.

Desde luego que la corrupción no es patrimonio exclusivo del Ecuador, podría decirse que es un problema mundial, siendo los principales beneficiarios las corporaciones transnacionales en el tinglado universal; en tanto que en nuestros países pobres, lo son los sectores dominantes, los políticos y burócratas de elite.

2.3.1. El Rol de la Prensa

Los medios de comunicación colectiva, tales como periódicos, radiodifusoras y estaciones de televisión, por su poder de penetración y difusión que los constituye en forjadores de la opinión pública tienen un rol fundamental en la defensa de las libertades y los derechos civiles, sobre la base de que se proceda con alta responsabilidad y sentido ético.

En nuestro país que vive bajo cánones democráticos, la prensa, salvo

pocas excepciones, han desempeñado un papel trascendental debido a que la actividad se encuentra garantizada por preceptos constitucionales y legales que permiten la libertad de expresión y de opinión, así como se consagra el derecho de exigir resarcimiento económico y sanciones para aquellos que irrespeten el derecho de las personas.

Sin embargo, persisten ciertos problemas que disminuyen la imagen de la prensa nacional, y que en rigor están influidos por comportamientos corruptos que lesionan a esta noble actividad, entre otros: la alegre concesión de frecuencias por parte del ex-Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión a personajes que, valiéndose de sus privilegios políticos y del tráfico de influencias, accedieron a la propiedad de ciertos medios sin que tengan antecedentes profesionales en la rama del periodismo y, en algunos casos, desinforman y manipulan a la ciudadanía; la voraz competencia por captar lectores ha llevado a varios medios de comunicación a expender noticias de todo género, haciendo apología del delito, la pornografía, la muerte, en suma el escándalo como medio de venta, lo que lamentablemente no es discernido por un pueblo que, carente de una formación en valores, ávido de noticias impactantes inconscientemente sacia sus frustraciones y su permanente postergamiento.

En ámbito de la información el mayor óbice que se presenta es que conductas como la del soborno muy difícilmente pueden probarse, pues nadie da un cheque u otorga un recibo de lo que entrega o percibe, además de que las acusaciones sobre un caso de corrupción pueden ser abundantes pero muchas veces motivadas por consideraciones ajenas a la verdad; en este contexto, la labor de ciertos periodistas que han accedido a las tribunas de determinados

medios de comunicación y que, por ganar notoriedad, en unos casos, o poniéndose al servicio de oscuros intereses, amparados muchas veces en el anonimato, instauran juicios en contra de la honra de las personas y de las instituciones y, en ocasiones, hasta llegan virtualmente a dictar veredictos, estableciéndose así una "justicia paralela" que atenta contra el principio constitucional de que "todo ciudadano es inocente mientras no se demuestre su culpabilidad", la misma que se determina mediante sentencia ejecutoriada expedida por juez competente, en armonía con el artículo 11 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada en diciembre de 1948 por la Asamblea general de la Organización de las Naciones Unidas, situación que resta y afecta la ya alicaída imagen de la Función Judicial, pues la opinión pública se forma con antelación al proceso una apreciación que puede ser desdicha en su oportunidad por los jueces.

Consecuentemente, es necesario poner énfasis en la formación del periodista en las universidades del país, así como calificar la calidad, trayectoria y profesionalismo de los comunicadores sociales, a fin de que la lucha contra la corrupción y la reconstrucción de la Sociedad Ecuatoriana cuente con un aliado objetivo y transparente: el Periodista Profesional.

2.3.2. Participación de la Sociedad y la Rendición de Cuentas

Una medida importante de la política fiscal es el manejo honesto de los fondos públicos. La corrupción en el País es una cultura, un comportamiento natural, una norma de conducta. La coima, la sugerencia velada, la invitación intencionada, la tramitación interesada. Los favores mutuos, son matices de la

corrupción que rondan como aves de rapiña los procesos de asignación y ejecución del gasto público. Sin ninguna duda, solo un manejo honesto de los fondos públicos reduce notablemente el déficit fiscal.

La lucha contra la corrupción debe institucionalizarse transparentando las cuentas públicas, estableciendo mecanismos de control social y de acercamiento de la sociedad al manejo de los ingresos, gastos y crédito público; obligando a la rendición periódica de cuentas en todos los niveles del Estado, publicando y difundiendo con frecuencia información fiscal confiable, simple y oportuna. Los servidores públicos tienen responsabilidades con la sociedad toda, y deben también rendirle cuentas. Los causantes de préstamos y gastos irresponsables y de déficits fiscales que han hundido en la pobreza al Ecuador deben ser severamente juzgados.

Los deberes ciudadanos no terminan con su participación democrática en las urnas, allí comienzan. El pueblo debe ser el permanente e implacable custodio de la administración de los ingresos, gastos y créditos públicos. ¹⁰

¹⁰ Carrera, J. (1997) Crisis y Política Fiscal en el Ecuador, en Globalización, Finanzas y Gestión Pública, Asociación Latinoamericana de Administración Pública, ALAP, Asociación Ecuatoriana de Presupuesto Público, AEPP, Ministerio de Finanzas, págs. 92 - 93.

2.4. Etica y Responsabilidad Social, Educación y Justicia para contrarrestar el flagelo de la corrupción.

2.4.1. La Confrontación entre el ejercicio del Poder y la Etica

En el diseño y aplicación de políticas fiscales incide con preponderancia la percepción misma del poder. Los políticos persiguen el poder que otorga el gobierno del Estado como coronación de su éxito. Cuando en el poder se tienen que administrar cuantiosos ingresos, gastos y préstamos con la casi absoluta libertad, discrecionalidad e impunidad que concede la ausencia de controles sociales y rendición de cuentas, el gobernante se envilece y atenta permanentemente contra la aplicación de políticas fiscales sanas. Por tanto, es necesario un manejo ético del poder.

Pero la aplicación de políticas fiscales para crecer y reducir la pobreza requiere no solo el ejercicio ético del poder, sino también la recuperación de determinados patrones morales a los que debe someterse la conducta humana. No se actúa con ética cuando desde elevados niveles institucionales del Estado se chantajea para obtener prebendas remunerativas u otros recursos; no se actúa con ética cuando se aprovechan los procesos electorales para obtener bonificaciones y aumentos de sueldos; no se actúa con ética cuando se acude al paro y la agresión para obtener beneficios en conocimiento de las realidades fiscales; no se actúa con ética cuando el término de los gobiernos se impulsa el gasto fiscal; no se actúa con ética cuando el clientelismo, el amiguismo, los favores mutuos, son los argumentos para la asignación de recursos; no se actúa con ética cuando cada gobierno persigue sus beneficios y destruye al país de

sus sucesores. No se actúa con ética simplemente cuando se carece de ella, por tanto hay que reconstituirla.

El Ecuador es el teatro del absurdo, en donde el desquiciamiento de la razón es un dogma, en el que la irracionalidad es la conducta que juzga la racionalidad y la condena, en donde la corrupción se celebra, la honestidad es una tontería y el honesto es un paria. ¹¹

Las clases dominantes ponen en práctica su ética propia, plasmada en estrategias subrepticias entre las élites económicas, políticas y administrativas; operan por actividades acordadas por ellas bajo códigos sacramentados por signos de lealtad y solidaridad recíprocas.

José Sánchez P., en la obra citada, manifiesta: "La ética utilitarista de la corrupción puede incluir prácticas ilegales, que se sitúan en los límites de la legitimidad con coberturas o apariencias legales y camuflajes justificativos. Por lo general están relacionadas con actividades perfectamente justificables o respetables (licitaciones públicas, construcciones, proyectos industriales o programas sociales) , y no tanto con actividades ilegales (droga, tráfico de divisas o armas, robos). La corrupción política se inserta en las actividades públicas y normales, de las que sólo las prácticas insertadas, se encontrarán sometidas a la ley del silencio. Esto plantea la cuestión sobre si se trata de corrupción o de anomía. Durkheim, citado por Sánchez Parga, define la anomía como una ausencia de normas, que desorienta a los ciudadanos (pudiéndolos conducir al suicidio) o bien a una sociedad en su conjunto (pudiéndola llevar a

¹¹ Carrera, J., *Ibid* págs. 97 - 98

su total desestructuración. Ahora bien, no parece que las redes de la corrupción se caractericen en general por una situación de anomía en sentido estricto, sino más bien por una contradicción entre los fines y los medios, o entre dos estructuras normativas, una orientada hacia el orden de los valores y símbolos, de tipo ideal, y otra más práctica y utilitaria orientada hacia el beneficio y la eficiencia. En este sentido, la armonía del sistema quedaría asegurada por una suerte de consenso ambiguo, una ignorancia intencionada, una ilusión semi-consciente de los ciudadanos, y por los compromisos que cimientan las elites dominantes. Pero cuando la corrupción no tiene límites, cuando no hay voluntad ni institucionalidad capaz de sancionarla y de atajarla, nos encontraríamos en una situación de anomía, cuando ya no hay reglas de juego que ordenen y gobiernen las relaciones en una sociedad. Una parte creciente de la plusvalía económica transita por el Estado, haciendo vivir una clase político-administrativa cada vez más pesada, Según esto, el Estado aparece como un parásito corrupto y corruptor de la sociedad civil, y la corrupción se presenta entonces como una apropiación ilegal o ilegítima de un excedente de flujos económicos, que circundan por la sociedad civil. Según esto, se trata de una forma económica de alienación política, en la que entran en contradicción perversa la esfera económica y la esfera política, la sociedad civil y el Estado, los intereses públicos y los intereses privados. 12

12 Sánchez Parga, J. (1994) Crítica a la Razón Corrupta, en *Corrupción, Ecuador Debate*, No. 33, pág. 51-52

En una encuesta realizada hace algún tiempo a un buen número de ciudadanos de la ciudad capital que al inquirírseles sobre la práctica inveterada de que los funcionarios públicos encargados de adjudicar y suscribir los contratos públicos perciban una comisión sobre el valor de la contratación, la ciudadanía consultada respondió que no importaba la entrega de dicha "gratificación" si las obras, bienes o servicios adquiridos por el sector público eran cumplidas satisfactoriamente por los contratistas particulares.

Lo anterior pone en evidencia una conducta preocupante, pues la opinión ciudadana en el hipotético planteado legitima una actitud que en esencia es inmoral e ilegal, pero por su práctica reiterada se viene, de una parte, constituyendo en costumbre, una acción socialmente aceptada justificada en razones de "eficiencia y efectividad", la obtención de un servicio público; y, de otra, denuncia una desregulación generalizada de las conductas y comportamientos, pues va prevaleciendo un clima de connivencias, colusiones y complicidades proclives para la diseminación de la corrupción y además para las competitividades corruptas: quién ofrece más para la adjudicación, un baratillo de ofertas; una aplicación moderna del axioma maquiavélico del "fin justifica los medios".

2.4.2. El Rol de la Educación

En el sistema educativo existe crisis que se ha tornado crónica por la infraestructura deficitaria, metodologías caducas, con programas obsoletos y un modelo educativo totalmente agotado; y, gremios del magisterio politizados, profesores deficientemente preparados y la mayoría pésimamente remunerados,

todo lo cual se agrava por el persistente incumplimiento de los gobiernos de turno de asignar a este sector lo que constitucional y legalmente le corresponde.

Es indispensable y prioritario que la educación en su más amplia acepción se revalorice, sobre el entendimiento de que la formación del individuo constituye la mejor inversión

Nila Velásquez señala que para lograr que los seres humanos en formación lleguen a la edad adulta habiendo adquirido conciencia de pertenencia a una nación, a un estado y sintiendo una responsabilidad en la vida y evolución de esa comunidad a la cual pertenecen, es absolutamente indispensable que el proceso educativo haya sido correcto en cada una de las etapas. Por supuesto esto requiere maestros con una clara conciencia de la dignidad humana y el respeto que merece, con una visión acertada de lo que es la sociedad y del papel de cada uno en ella, convencidos de que la convivencia social requiere normas que deben ser respetadas por todos para evitar la arbitrariedad, capaces de encontrar la verdad, de asumir la realidad con sentido crítico y, especialmente, para que puedan plantearse con claridad las alternativas en el momento de tomar decisiones y asumir comportamientos. Pero deben ir más allá, debe tener clara conciencia de que la vida social requiere la adhesión a valores comunes y permanentes y que las decisiones deben tomarse siempre con atención a esos valores. En otras palabras, ha de entenderse que la educación moral no es un conjunto recetas y prohibiciones, sino la preparación para el uso adecuado y consciente de la libertad y para acertar en su ejercicio. Si el proceso es correcto, el niño y el joven aprenderán a respetarse a sí mismos y a los demás, entenderán que en un país hay bienes comunes que todos deben respetar y que nadie debe utilizar en provecho individual, comprenderán que para lograr

resultados hay que trabajar duro y de manera perseverante y que nada hay más importante que la propia dignidad, que no puede canjearse ni por dinero, ni por placer ni por éxito. .. La Sociedad, que encarga a los maestros la educación de las nuevas generaciones, tiene la obligación ineludible de exigir de quienes desempeñan ese rol que sean personas de la más alta calidad humana, de manera que comuniquen, con su testimonio, a los educandos el valor de la honestidad, la responsabilidad, la búsqueda de resultados tras un esfuerzo personal, el respeto a las normas, el apego a la justicia, el deseo de participar en obtener el bien común, el cuidado de los bienes colectivos. 13

2.4.3. Reforma del Sector Justicia

Actualmente el tema de la Reforma del Estado que se encuentra en el tapete de las grandes inquietudes de los países de América Latina y el Caribe, abarca entre otros ámbitos, al sector de la Administración de Justicia. Hace no muchos años la procuración, administración y ejecución de la justicia se la percibía alejada de las luchas ideológicas, problemas sociales y económicos. Hoy los Estados y la sociedad civil, universidades, medios de comunicación colectiva, organizaciones no gubernamentales e incluso los organismos internacionales incluyen en sus aspiraciones, discusiones y debates la problemática de la Justicia y su reforma.

Cada vez es más creciente la reacción social de desconfianza hacia el sector Justicia. No obstante, los recursos de los Estados resultan escasos debido

13 Velásquez, Nila, (1995), Corrupción y Educación, págs. 35 - 37

al gran esfuerzo que significa dedicar sus actividades a la solución de los problemas sociales, el impacto de la corrupción y el enfrentamiento al reto planteado por la globalización de las economías nacionales, regionales y del mundo.

El ciudadano común de nuestras sociedades al imaginar su posible relacionamiento con un órgano o representante de la función judicial, describe a ésta situación como una potencial amenaza, apreciación que se deriva de los continuos desafueros de los empleados o funcionarios públicos que no son castigados, de la delincuencia que se está entronizando y del persistente incumplimiento de obligaciones de los individuos como modo de vida ante una impasible justicia que se hace de oídos sordos, entre otras conductas nocivas que van poniendo en evidencia la inoperancia del sistema jurídico y de las instituciones del poder público, que van generando una alta desconfianza

Periódicamente los medios de comunicación social publicitan bochornosos hechos, quedando algunos en el simple escándalo, mientras otros que son investigados y que pasan por la lupa de los organismos de control y, luego a la administración de justicia, se estancan por tediosos sumarios y largos procesos judiciales que, lejos de concluir en sentencia, se constituyen, en no pocos casos, en puertas a la impunidad. Asimismo, cuando se sanciona, se lo ha hecho contra personas de bajo rango, quedando indemnes los denominados "peces gordos" y, hasta algunas veces se ha detenido y castigado a gente inocente, anunciándose pomposamente que se ha "dictado justicia".

Las Constituciones de los países de Latinoamérica consagran los sistemas presidencialistas con un poder ejecutivo fuerte. Desde luego que esto ha llevado a ciertas distorsiones, pues ciertos jefes de estado se han pretendido constituir en

“reyesitos”, por lo que es necesario fortalecer los parlamentos y los organismos de control de su accionar, así como una función jurisdiccional eficaz e imparcial.

No puede soslayarse la presencia cada vez más fuerte del referido estado de “impunidad”, que significa para los autores materiales de hechos delictivos la posibilidad de quedar sin sanción, de poder obrar virtualmente en “descubierto”, pues si bien existen leyes que tipifican como delitos a ciertas conductas dañosas para la convivencia social, nos es menos cierto que por el funcionamiento de una administración de justicia ineficiente, en ocasiones parcializada, por diversas circunstancias y factores que concurren en su accionar caracterizado por hechos de omisión, dilación, en suma corrupción, provocan la existencia de un sistema totalmente anodino e inicuo que genera incertidumbre y desconfianza de la ciudadanía.

Por ello es apremiante, entre otros aspectos, emprender en una reforma sustancial y a profundidad del sistema judicial en su ámbito orgánico y en las instancias administrativas. La crisis de confianza que éste atraviesa debe ser superada cuanto antes para dar paso a un Estado de Derecho en el que se inserten todas las fuerzas sociales, incluidas las fuerzas del orden. La garantía consagrada en la Carta Fundamental de Igualdad ante la Ley choca dramáticamente con la realidad en el que las norma jurídicas vigentes se encuentren en oposición con las estructuras del poder real, esto se evidencia cuando se ha pretendido someter a la justicia a un proceso de reformas, las estructuras de poder y las actitudes autoritarias se oponen a los principios democráticos y de seguridad jurídica, de manera que no es un proceso muy fácil implantar una cultura propia de un Estado de Derecho.

2.4.4. El Control y los Incentivos

Robert Klitgaard, en el prefacio de su obra "Controlando la Corrupción", bien advierte cuando señala que en la actualidad prevalece una tendencia a excusar la corrupción pues, bajo un criterio economicista existe la apreciación de que un soborno se parece a un precio de mercado cuando un mercado libre no está permitido, a lo que no pocos han agregado que en contextos injustos, los pagos corruptos pueden ser la única manera de hacer saber lo que uno quiere, así desde esta perspectiva la corrupción puede ser una vía potencialmente importante de participación política.

No obstante, el comentario que antecede respecto del cual subyace una argumentación que resulta sorprendente para tratar de justificar que la corrupción, traducida en coimas y sobornos y otras dádivas, constituye una forma de "redistribución de la riqueza", no debe sustraerse del impacto devastador que la corrupción y sus refinadas modalidades tiene sobre las economías y sociedades de los países en desarrollo, en donde se saquean ingentes recursos por esta vía delictiva restando posibilidades de emerger del atraso a muchos países agobiados por problemas económicos y sociales tan profundos como la pobreza, el desempleo, la desnutrición y otras plagas actuales, circunstancias que, en muchas regiones del mundo son puntos centrales de campañas electorales y de levantamientos populares, que incluso han desembocado en derrocamientos de mandatarios de ciertos países; por tanto, el problema no es sólo de índole moral y ético, sino también económico, legal, administrativo, etc., y presenta variadas y múltiples facetas.

Por lo indicado, se puede colegir que estamos ante un asunto de responsabilidad social. Klitgaard estructura un ensayo de como combatir la corrupción, asimilando una tesis de la responsabilidad colectiva en los negocios siguiendo a Thomas Schelling, en base de considerar que impartir educación moral a través de las generaciones es solo una de las facetas de afrontar el flagelo; sugiere la adopción de mecanismos como la información, las reglas de decisión y los incentivos para hacerlo.

Así, el directivo de la empresa o entidad pública, suponiendo que es una persona interesada en reducir la corrupción en la organización, sino erradicarla, debe en primer lugar examinar la conducta de los agentes y por supuesto de los clientes o usuarios corruptos a efectos de determinar dónde se suscita la corrupción y en qué magnitud. Klitgaard expresa que "...la vulnerabilidad de una organización respecto a la corrupción es más alta en puntos donde los agentes gozan de mayor poder monopólico sobre los clientes, donde tienen más arbitrio sobre la provisión de un servicio lícito o ilícito y donde realizan acciones que son difíciles de controlar. Una estilizada ecuación sostiene: corrupción = monopolio + arbitrio - confiabilidad." En segundo lugar, debe evaluarse los varios costos y probables beneficios que ocasionan varios tipos de actividades corruptas y a quién; y, tercero, se debe determinar las varias políticas a través de las cuales se puede afectar los cálculos de los funcionario y ciudadanos potencialmente corruptos, para lo cual se recomienda a más de establecer políticas anticorrupción, invertir más recursos en aquellos funcionarios y actividades donde se detecta o son susceptibles a la corrupción. Obviamente los

egresos que se efectúen no ha de rebasar los costos que produce la corrupción, caso contrario no tendría objeto su emprendimiento. ¹⁴

El establecer incentivos o estímulos pecuniarios, por ejemplo, puede ayudar, especialmente en Sociedades como la ecuatoriana, en que los sujetos activos del aparato burocrático perciben remuneraciones bajas, en su gran mayoría, por lo que asignar premios económicos por una mejor recaudación de impuestos, lógicamente realizada de modo transparente, serviría para que el funcionario gubernamental se esfuerce por aumentar dichos ingresos para el Estado, de este modo habría una redistribución legítima de la riqueza; así como una política de estímulos y reconocimientos por correcto desempeño, en la que se bonifique al empleado público por sus títulos académicos, experiencia en el trabajo, cursos de postgrado, obras publicadas, años de servicio, labores destacadas, entre otros aspectos que dignifiquen su actividad.

Ahora bien, tampoco se puede estigmatizar al empleado público como el culpable de la corrupción, pues no es ni moralmente puede ser una verdad absoluta siquiera insinuar que los servidores del Estado son todos unos corruptos, como sería afirmar que la administración de justicia, o que la Policía Nacional son totalmente ineficientes, pues en estos sectores trabajan muchos individuos abnegados que son patriotas anónimos que día a día entregan su contingente y es por ellos precisamente que las instituciones aun funcionan, pese a sus deficiencias, a su falta de modernización por la carencia de recursos y medios.

En el análisis de la problemática de la corrupción no cabe sustraerse de la

¹⁴ Klitgaard, Robert, (1992), Controlando la Corrupción, págs. 14 - 18

existencia de personas y hasta de empresas del sector privado que son las que se valen del soborno y el cohecho para que se establezcan beneficios, privilegios, reducciones de impuestos, adjudicaciones dolosas en su favor, así como la injerencia de las cúpulas de ciertos partidos políticos que inciden o influyen en determinadas decisiones donde los empleados públicos no intervienen o simplemente son parte del engranaje y se ven virtualmente compelidos a obrar en tal o cual sentido, en tanto que son los altos directivos o representantes de la institución o entidad pública, por lo general, transitorios en sus funciones los que participan directa pero veladamente en esos actos. Por esto, una forma de atacar la corrupción que resulta positiva, es empezar por aprehender y sancionar a uno de los "altos representantes", como en el combate al narcotráfico a los denominados "peces gordos", pues resulta aleccionador y demostrativo de una política unívoca de un gobierno el que así se proceda. Con el ejemplo y no con slogans trillados, por lo demás desgastados, es que se logra resultados.

Toda sociedad requiere de líderes que gobiernen con firmeza y seriedad. No puede concebirse que alguien pretenda convertirse en un verdadero líder colectivo sin el conocimiento de la realidad nacional. La dirección política demanda actuaciones responsables y exige la presencia de líderes con ideas y decisiones claras, oportunas, transparentes y equitativas. Gobernar es asumir responsabilidades y enfrentar sacrificios sabiendo que el bienestar colectivo está tras un velo que el auténtico estadista lo descifra y el país lo disfruta con posterioridad. El rebrote populista y el surgimiento de los independientes son precisamente el resultado de la falta de un espíritu político en beneficio de la Nación y de franqueza de las cúpulas partidistas.

CAPITULO III

SITUACIÓN JURÍDICA EN MATERIA DE CORRUPCIÓN

3.1. Normativa Legal Vigente

La Codificación de la Constitución Política de la República, en el artículo 74 establece:

Art. 74.- El ejercicio de las dignidades y funciones públicas constituyen

un servicio a la colectividad. No hay dignatario, ni autoridad ni servidor público exento de responsabilidad por el ejercicio de sus funciones. Se sancionará el enriquecimiento ilícito de los ciudadanos elegidos por votación popular, de los delegados o representantes a cuerpos colegiados del Sector Público y de los servidores públicos en general, de conformidad con la Ley.

Quienes participaren en esta clase de delitos, aunque no ostenten las calidades antes señaladas, serán sancionados en la forma que determine la Ley.

Todo funcionario público, inclusive los representantes de elección popular, al inicio y al fin de su gestión, deberá presentar declaración juramentada de bienes y rentas, de acuerdo con la Ley...

La Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, contiene una serie de preceptos que norman los sistemas gubernamentales de presupuesto, de determinación y recaudación de los recursos financieros, de tesorería, de contabilidad y de control, en suma del manejo de los fondos y bienes del sector público y del control de su inversión y destino.

La Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa se refiere a la estructura orgánica y funcionamiento de la administración pública, y a las relaciones de ésta con sus integrantes, así como las obligaciones y derechos de los servidores públicos; también existen cuerpos legales que regulan regímenes especiales que rigen el accionar de ciertas instituciones y entidades públicas autónomas y de control, que conforman un conjunto de disposiciones dispersas que, al menos filosóficamente, tienen el objetivo fundamental de lograr la eficiencia en el desempeño del empleado estatal y la eficacia en la prestación de los servicios públicos.

Los delitos de corrupción establecidos en nuestra legislación sustantiva, pueden sintetizarse en los siguientes: Peculado, que es el abuso de fondos o bienes públicos; cohecho, que es la aceptación de dones o bienes de un particular para realizar algún acto de la administración; concusión, la exigencia de pagos indebidos para realizar un acto administrativo; y, enriquecimiento ilícito, que es una especie de figura subsidiaria para que en los casos en que no se pueda probar los delitos anteriores, se puede apelar a este mecanismo, al comprobar el enriquecimiento indebido, investigando tanto el comienzo como el final de una gestión administrativa.

En el Código Penal, se encuentran tipificadas varias conductas que pueden considerarse como actos de corrupción, entre las más importantes tenemos:

Art. 264.- Los empleados públicos o las personas encargadas de un servicio público que se hubieren hecho culpables de concusión, mandando percibir, exigiendo o recibiendo lo que sabían que no era debido por derechos, cuotas, contribuciones, rentas o intereses, sueldo o gratificaciones, será reprimido con prisión de dos meses a cuatro años.

La pena será de prisión de dos a seis años, si la concusión ha sido cometida con violencia o amenazas.”

Art. 285.- Todo funcionario público y toda persona encargada de un servicio público que aceptare oferta o promesa, o recibiere dones o presentes, para ejecutar un acto de su empleo u oficio, aunque sea justo, pero no sujeto a retribución, serán reprimidos con prisión de seis meses a tres años y multa de cincuenta a cien sucres, a más de la restitución del duplo de lo que hubieren percibido.

Serán reprimidos con prisión de uno a cinco años y multa de cuarenta o doscientos sucres, a más de restituir el triple de lo percibido, sin han aceptado ofertas o promesas, o recibido dones o presentes, bien sea por ejecutar en el ejercicio de su empleo u oficio un acto manifiestamente injusto; bien por abstenerse de ejecutar un acto de su obligación.

Art. 286.- Todo funcionario público y toda persona encargada de un servicio público que, por ofertas o promesas aceptadas, por dones o presentes recibidos, hubieren ejecutado, en el ejercicio de su cargo, un acto injusto, o se hubieren abstenido de ejecutar un acto que entraba en el orden de sus deberes, serán reprimidos con tres a seis años de reclusión menor y con multa de ciento a quinientos sucres, a más del triple de lo que hayan percibido.

Art. 287.- El culpable será condenado a reclusión mayor de cuatro a ocho años y multa de ciento a mil sucres, si ha aceptado ofertas o promesas, o recibido dones o presentes por cometer, en el ejercicio de su cargo, un delito.

Art. 288.- El juez, el árbitro o componedor, el jurado que se hubiere dejado cohechar o sobornar, serán reprimidos con cuatro a ocho años de reclusión mayor y privación del ejercicio de la abogacía, en su caso.

Art.289.-El juez, el árbitro o el jurado culpados de cohecho, serán condenados, a más de las penas arriba mencionadas, a una multa igual al triple del dinero o valor de la recompensa. En ningún caso esta multa podrá ser menor de cincuenta sucres.

Art. 290.- Los que hubieren compelido por violencia o amenazas, corrompido por promesas, ofertas, dones o presentes, a un funcionario público, a un jurado, árbitro o componedor, o a una persona encargada de un servicio público, para obtener un acto de su empleo, aunque fuere justo, pero no sujeto a retribución, o la omisión de un acto correspondiente al orden de sus deberes, serán reprimidos con las mismas penas que el funcionario, jurado, árbitro o componedor culpados de haberse dejado cohechar.

Art. 291.- No se restituirán al corruptor, en ningún caso, las cosas entregadas por él, ni su valor; y serán comisadas y puestas a disposición del Presidente de la república, para que las destine a los establecimientos de asistencia pública que juzgue conveniente.

El enriquecimiento ilícito está incorporado al Código Penal a continuación del artículo 257 (Ley No. 06, promulgada en el suplemento del Registro Oficial No. 260 de 29 de agosto de 1985), como un Capítulo integrado por tres artículos innumerados del tenor siguiente:

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

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

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

De la normativa legal transcrita e invocada, se podría colegir que en nuestro ordenamiento jurídico si existen normas para combatir la corrupción. Aun cuando dichas disposiciones son perfectibles como es obvio y deben ser, a más de sistematizadas y complementadas por otras estipulaciones, y actualizadas, en otros casos, debido a la dinámica inherente a la ciencia del derecho y a la evolución de las relaciones sociales y administrativas, no es menos cierto que en la problemática de la corrupción subyacen y actúan otras causalidades, elementos y factores que tornan compleja la lucha contra este fenómeno que corroe las bases mismas de la Sociedad.

3.1.1. Situación legal de los gastos reservados

De conformidad con un Reglamento de 1967 se consideran fondos para gastos reservados aquellos que “con tal carácter se han asignado al Presupuesto General del Estado, cuya inversión es necesaria para el mantenimiento de la seguridad interna y exterior del Estado o para la conservación del orden público.” Otro reglamento de la Contraloría de 30 de marzo de 1954, prohíbe difundir el destino de los gastos reservados fuera del ámbito de ciertas oficinas o de determinadas personas. Todo lo cual evidentemente pone sobre seguro el secreto de los manejos y el destino de dichos recursos, siendo incluso prácticamente imposible para el propio presidente del Congreso Nacional y los diputados acceder a esa información.

Con Acuerdo No. 019-CG de 13 de mayo de 1997, promulgado en el Registro Oficial No. 68 de 20 de los mismos mes y año, de conformidad con el art. 143 de la Codificación de la Constitución Política, el Contralor General del Estado, doctor Benjamín Terán V., expide el nuevo Reglamento para el Manejo de los Fondos Públicos destinados a Gastos Reservados o Secretos, recursos cuyo uso se autoriza únicamente a los Ministerios de Gobierno y Policía y de Defensa Nacional; en el Reglamento Sustitutivo para el Manejo, Control y Juzgamiento de los Gastos Reservados y Secretos que se derogaba, expedido mediante Acuerdo No. 026-CG de 11 de septiembre de 1996 (Registro Oficial No. 32 de 24-IX-96) y reformado con Acuerdo No. 001-CG de 8 de enero de 1997 (Registro Oficial No. 112 de 20-enero-97), se asignaba fondos de esa naturaleza a la Presidencia de la República, Secretaría General de la Administración Pública, al Ministerio de Gobierno y al Consejo de Seguridad Nacional.

Según el Acuerdo No. 019 CG el Contralor General del Estado es el funcionario competente para conocer y juzgar el manejo de los gastos reservados y establecer glosas de encontrar responsabilidades. Los fondos, que no pueden exceder del 0.25 % del Presupuesto General del Estado, se deben mantener en cuentas especiales y secretas del Banco Central del Ecuador. Con el señalamiento de ser gastos reservados. Se prohíbe realizar egresos con cargo a esos recursos para fines ajenos a la preservación de la seguridad interna y exterior del Estado, no pudiéndose además atender gastos imprevistos o de otros rubros contemplados en las partidas del Presupuesto General del Estado, ni requerimientos de organismos descentralizados o de entidades autónomas o privadas. Se asigna el manejo indelegable a las máximas autoridades de los Ministerios destinatarios, funcionarios que deben rendir trimestralmente cuenta de su gestión al Contralor, quien personal e indelegablemente revisará los gastos. Concluido el análisis de los documentos de respaldo, por lo general simples recibos, se los incinera, permaneciendo un "archivo especial y secreto" con el acta que contiene el juzgamiento de los gastos secretos, al que tiene acceso solamente el Contralor. Como novedad, se ha consignado en el art. 13 del reglamento: "La reserva que pesa sobre las actas y resoluciones concernientes a gastos reservados o secretos solo podrá ser levantada mediante resolución motivada del Congreso Nacional".

3.1.2. El Sigilo Bancario y el acceso a los documentos

"En el sigilo bancario se pueden parapetar los traficantes de dinero sucio no solo del narcotráfico, sino del terrorismo y también de las coimas que aquí (en

el Ecuador) parece es fuente de la corrupción administrativa del sector público y privado" ¹, éstas palabras expresadas por cualquier persona quizá no tendrían mayor relevancia, pero si quien las dijo es el Superintendente de Bancos de la época, doctor Ricardo Muñoz Chávez, adquiere carácter de denuncia grave, cuando al prenombrado funcionario se le consultó respecto del sigilo bancario.

Sin embargo, Muñoz Ch. pretendió justificar en aquella oportunidad que el sigilo no impide a los jueces investigar los ilícitos movimientos de dinero, pues eso "es un pretexto de los jueces que no quieren cumplir su misión ", pues advirtió, "tal sigilo desaparece el momento en que se ha iniciado un juicio y un juez competente pide la información."

Lo manifestado es correcto pero no soluciona el problema, ya que en el país ningún banco puede abrir las cuentas para investigarlas solamente por indicios o sospechas sin que un juez lo haya solicitado, pues dichas entidades están obligadas a guardar reserva; y, para que alguien sea investigado, a su vez, se requiere primero una acusación que llevaría, eventualmente a que un juez disponga la apertura de las cuentas.

Salvo en materia de dineros provenientes del narcotráfico y sus delitos conexos, conforme a lo dispuesto en la Ley de Sustancias Estupefacientes y Sicotrópicas (Ley 108) y de las obligaciones derivadas del convenio suscrito el 7 de agosto de 1992, entre los Gobiernos del Ecuador y de los Estados Unidos de América para el control y lavado de dinero, en que se dispone que los datos de este tipo de transacciones deberán enviarse al Consejo Nacional de Sustancias

1 Diario Hoy, edición 3 de julio de 1995, pág. 3

Estupefacientes y Psicotrópicas, CONSEP, en el Ecuador no se ha actualizado la normativa legal atinente al blanqueo o lavado de capitales provenientes de otras actividades ilícitas como el terrorismo y actos de corrupción.

La Ley de Cheques del Ecuador, en el Subtítulo VII, atinente a Disposiciones Generales, Art. 1 y 3, preceptúa:

Art.1.- La apertura de una cuenta de depósitos monetarios, o cuenta corriente bancaria, requiere de un contrato escrito.... Las cuentas corrientes bancarias pueden ser personales, colectivas o corporativas y de instituciones públicas. No serán codificadas ni cifradas y se hallan amparadas por el sigilo bancario;

Art. 3.- ...los depósitos que se realicen en las instituciones bancarias y el movimiento de la cuenta corriente y sus saldos estarán sujetos a sigilo bancario, salvo las excepciones contempladas en la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero y sus reglamentos (inciso segundo).

El artículo 87 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero (Ley 52; Registro Oficial. 439 de 22-mayo-1994), cubre con la garantía del sigilo bancario a "los depósitos y demás captaciones de cualquier índole que se realicen en las instituciones del sistema financiero, ...por lo cual las instituciones financieras receptoras de los depósitos y captaciones, sus administradores, funcionarios y empleados no podrán proporcionar información relativa a dichas operaciones sino a su titular o a quien lo represente legalmente."; en tanto que, en el art. 88, se establece la obligación de las prenombradas instituciones financieras de:

...proporcionar a la Superintendencia la información sobre las operaciones que determinadas por ésta, por su naturaleza y monto, requieran de un informe especial. La Superintendencia proporcionará esta información a otras autoridades que por disposición legal expresa, previa determinación sobre su causa y fines, puedan requerirla, quienes también estarán sujetas al sigilo

bancario hasta que se utilice la información en los fines para los cuales se la requirió....

En la práctica la Superintendencia de Bancos sistemáticamente se ha negado a suministrar la información, actuando sólo a expensas del Juez, por lo que se cierra el círculo vicioso mencionado en el tercer párrafo de este epígrafe.

En España, por ejemplo, se modificó la ley, dotándose de un mecanismo de autoseguridad al sistema y se creó un Código Etico para las entidades financieras, mediante el cual se faculta investigar cualquier operación, especialmente si existen razones de sospecha. De este modo los bancos no pueden invocar el secreto o sigilo bancario para negarse a dar información, pues se han establecido varias reglas a las que están sujetos los ciudadanos y los bancos; ningún cliente puede exigir o demandar responsabilidad legal ni contractual al banco en caso de que éste haya facilitado información a los órganos que controlan el blanqueo, aunque esa información resulte fallida.

Sin que se pueda desconocer la existencia de los denominados "paraísos fiscales" y las "bondades" de la alta tecnología de punta que ayuda a los delincuentes a lavar el dinero sucio y asegurar su impunidad, no es menos cierto que el legislador debe reflexionar profundamente en la necesidad de que se autorice la apertura de las cuentas para esclarecer el origen del mismo, pues en nuestro país es prácticamente imposible la realización de pesquisas previas que permitan tomar por sorpresa a los corruptos.

Una medida que resultaría efectiva es el revertimiento de la carga de la prueba que, en materia de lavado de dinero del narcotráfico, fue establecida en la Convención de Viena, de la que el Ecuador es suscriptor.

Pero, por qué los representantes del Congreso Nacional no aprueban éstas y otras medidas que resultarían determinantes en la lucha anticorrupción ? Acaso porque no existe la suficiente voluntad política ? o, es que, como flota en el ambiente y se rumorea, ellos mismos, han sido beneficiarios de recursos de los gastos reservados o, calculan podrían beneficiarse a cambio de favores y concesiones, por lo que se resisten a considerarlo siquiera en la agenda parlamentaria ? Todas éstas son ciertamente conjeturas, sospechas difíciles de probar, tanto como el soborno, la coima y la compra de conciencias por obtener mayorías, obviamente.

Cuando en 1995 se desató el escándalo contra el ex-Vicepresidente Dahik por supuestos manejos dolosos de gastos reservados, aquél replicó diciendo que en el sistema político ecuatoriano era una vieja práctica la compra de conciencias, y que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y varios diputados habían solicitado coimas a cambio de actuar de determinada manera en favor del gobierno de turno. En esas circunstancias el ex-Presidente Osvaldo Hurtado Larrea, ex-Presidente del Ecuador, según aparece en la Revista Blanco y Negro del 23 de julio de 1995, señalaba "Yo pienso que con investigar las cuentas bancarias de los ministros de la Corte Suprema y los diputados, bastaría y sobraría para ver si esos actos de corrupción se han producido o no". Por cierto en esa época, como sucede hasta ahora, queda librado a la buena voluntad de los acusados o sospechosos la autorización para que se divulgue el contenido de sus cuentas.

Algunos sectores consideran como necesaria la aprobación de reformas legales para que se abran las cuentas para investigar y detener la corrupción. Han existido tesis favorables para que se contemplen excepciones al precepto

contenido en el artículo 22, numeral 19, letra g) de la Carta Magna que consagra "Se presume inocente a toda persona mientras no se haya declarado su culpabilidad mediante sentencia ejecutoria", permitiendo que se abra las cuentas de personas acusadas de delitos de corrupción y se revierta el principio de la carga de la prueba.

3.1.3. Reglamento sobre documentos secretos y reservados

Otro factor que impide la transparencia en la gestión de la administración pública es la imposibilidad de ejercer el derecho de libre acceso a la documentación que producen sus actores.

A este respecto cabe señalar que en la legislación del Ecuador se encuentra vigente el Reglamento para la elaboración, manejo y custodia de cierta Documentación Oficial, dictado mediante Decreto Ejecutivo No. 350, publicado en el Registro Oficial 478 de 30 de marzo de 1954, en la presidencia del doctor José María Velasco Ibarra, instrumento que se emitió bajo las consideraciones de la guerra fría y de seguridad interna y externa del Estado.

Las normas del mencionado reglamento han sido invocadas en algunas ocasiones por la Junta Monetaria, la Contraloría General del Estado, el Ministerio de Gobierno, entre otras entidades, con lo que se ha mantenido la reserva de resoluciones y decisiones que por su naturaleza deberían ser de carácter público:

En la contratación pública, dentro del trámite de los procedimientos precontractuales de licitación, concursos públicos de ofertas y de precios, y en el concurso privado de precios, desde la apertura de los sobres, análisis de las ofertas, continuando hasta la adjudicación, también se arguye la

confidencialidad del proceso, lo que conculca al igual que en los demás casos los derechos de petición, publicidad e igualdad.

En principio todos los documentos que emanen o se produzcan en el sector público, deben tener esa característica, por su propia naturaleza, ser públicos. Dejar a la discrecionalidad de una institución u organismo o a voluntad de sus representantes la calificación de secretísimo, secreto, confidencial o reservado de tal o cual documento, sin duda constituye un artificio que impide el conocimiento de la colectividad y en muchas ocasiones sirve para garantizar la impunidad de determinadas actuaciones u omisiones por parte de funcionarios y empleados de los entes burocráticos.

La imposibilidad de acceder a los documentos públicos ha generado al interior de nuestro país prácticas subrepticias por parte de los comunicadores, que en ocasiones se valen de amistades e influencias para obtenerlos; así como no obstante haber obtenido información fidedigna sobre actos de corrupción e irregularidades, los difunden a la opinión pública pero se ven obligados a no revelar la fuente por temor a retaliaciones a los informantes o delatores de documentos, lo que ha degenerado también en actitudes abusivas y faltas de ética de ciertos medios escritos y audiovisuales que, a título de la tolerancia que la Sociedad viene observando, se ingenian para "elaborar escándalos de corrupción" donde implacablemente se afecta contra la honra de las personas y de las instituciones. En la Revista Blanco y Negro, edición del domingo 23 de julio de 1998, página 8, al respecto se dice: " Parece que la democracia ecuatoriana, requiere antes que de comunicadores que investiguen, de enemigos políticos o de socios resentidos que supuren la información por la herida abierta."

Consecuentemente, el Reglamento del Registro oficial No. 478 es un instrumento obsoleto que conculca los derechos de dirigir peticiones, ser atendido, así como a informarse que les asiste a los ciudadanos y a la libertad de expresión, previstos en el artículo 22, numerales 5 y 11 y artículos 30 de la Constitución Política y 28 de la Ley de Modernización del Estado, por lo que es apremiante que, sin que se afecten asuntos inherentes a la seguridad interna y externa del Estado, se emita un cuerpo legal que regule el ejercicio de dichos derechos, pero que, asimismo, garantice efectivamente que el uso de la información que se obtenga no atente contra la dignidad de los ciudadanos, de la estabilidad democrática y sus instituciones.

En Colombia, gracias a la lucha tenaz de periodistas del Diario El Tiempo de ese país, se aprobó la Ley especial No. 51 que faculta a los comunicadores el acceso a cualquier documento público, excepto a aquellos que formen parte de un sumario de investigación judicial o de la reserva o seguridad nacional, otorgando el Código Contencioso Administrativo un tratamiento preferencial al periodista respecto del ciudadano común. El periodista solicita el documento el mismo que debe ser "diligenciado" en el término de 10 días; transcurrido dicho lapso, y en caso de que un funcionario se niegue a proporcionarlo, el comunicador tiene derecho a interponer tutela del estado y será un juez el que falle a su favor.

El extremado celo para precautelar la documentación oficial que se elabore en las instituciones del Estado, se explica únicamente en casos que atañen a la seguridad externa e interna, pero obviamente con una reglamentación adecuada que evite la impunidad y que guarde armonía con las disposiciones del Código Penal.

La calificación de reservados y por tanto de difícil acceso de los documentos producidos por la administración pública, debe reducirse en mérito a la información trascendental y delicada de índole militar, diplomática, política o económica, cuya develación pueda constituir una gran ventaja y oportunidad para que países extranjeros causen al Ecuador perjuicios y daños irreparables, esto es que se ponga en peligro la seguridad nacional, atenten e inestabilicen el orden constituido o desprestigien al país.

3.1.4. El Consejo de la Judicatura

El Congreso Nacional, una vez que fue depuesto el ex-Presidente Bucaram, reorganizó la Corte Suprema de Justicia en 1997; en aquella oportunidad se pensó que dicha reorganización contraería a su vez el nombramiento de los ministros, conjuces y funcionarios de las cortes superiores y de los juzgados que se hallaban vacantes; sin embargo, tal reorganización se postergó, pues el prenombrado Organismo Parlamentario aprobó el proyecto de ley por el que se crearía el Consejo Nacional de la Judicatura para que asuma la responsabilidad de efectuar los nombramientos mencionados, previo concurso de merecimientos, debiendo los candidatos demostrar probidad notoria y honestidad, fórmula que pretende, según sus autores, garantizar una correcta administración de justicia.

En el Registro Oficial No. 279 de 19 de marzo de 1998 se promulga la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Judicatura, en cuyo artículo 17 se establece que la Comisión de Recursos Humanos, órgano compuesto por cuatro miembros del mencionado Consejo, tendrá como atribución :

b) Organizar y administrar los concursos de merecimientos y de oposición, para la calificación de los candidatos idóneos a ser nombrados por la Corte Suprema, distritales y superiores, en las funciones de: ministros de los tribunales distritales y de las cortes superiores; vocales de los tribunales penales, jueces; secretarios y demás funcionarios y empleados de la Función Judicial; así como también de los notarios, registradores, alguaciles y depositarios judiciales, de acuerdo con las normas de sus leyes especiales;

El instrumento legal en mención, en los literales d), e) y f) del artículo 17 arriba invocado, de otra parte asigna a la prenombrada Comisión, además la responsabilidad de establecer y realizar un sistema de evaluación permanente de los despachos de las causas y más actuaciones de los magistrados, jueces y personal administrativo; planificar el Sistema Nacional de Capacitación Judicial, e imponer sanciones disciplinarias así como también separación por causas de incapacidad e inhabilidad a ministros de cortes superiores y tribunales distritales, vocales de tribunales penales, jueces, secretarios, registradores, notarios y demás funcionarios y empleados de la Función Judicial, en los casos previstos en la Ley, respectivamente, normas que serían de gran ayuda en el combate contra la corrupción y en el indeclinable propósito de modernización y moralización del Poder Judicial, que es de esperar, por el bien del país se cumplan a cabalidad y no pasen a formar parte de la frondosa e ineficiente montaña de leyes que existen en el Ecuador.

3.2. Cultura generalizada de irrespeto a la ley

En el Ecuador existe una generalizada falta de acatamiento de la Ley, lo cual constituye uno de los problemas más serios de la institucionalidad ecuatoriana. Esta situación, que se debe, de una parte a la amplia estructura

legal de nuestro ordenamiento jurídico, por lo demás difusa y dispersa, que impide incluso a los abogados más versados conocerla en su totalidad, así como revela un comportamiento deliberado de los ciudadanos por inobservar los preceptos legales, por evadir las reglas, es un elemento clave del riesgo de ingobernabilidad por el que atraviesa el país y socava la seguridad jurídica que es vital para la convivencia y el desarrollo económico y social.

Existe una normativa informal que es la que rige la vida social; la Sociedad Ecuatoriana ha logrado acomodarse para la convivencia al margen del Estado.

Resulta ilustrativa la opinión de Edgardo Mosqueira, al analizar los efectos de las malas leyes en relación con la corrupción.

Mosqueira del Instituto de Libertad y Democracia, ILLD, en un estudio realizado en el Perú, que bien es asimilable a nuestra realidad, sostiene que los costos generados por las malas leyes promueven la corrupción. La importancia y el efecto de las leyes en la economía es determinante, pues éstas pueden constituirse en los principales obstáculos para el desarrollo económico, obligando a los individuos a refugiarse en la informalidad.

Los costos de la informalidad, que condicionan las decisiones de los individuos de incorporarse, mantenerse o colocarse al margen de la formalidad, se distinguen en "costos de acceso", que constituyen los requerimientos establecidos por las normas y que deben satisfacer los individuos para obtener el derecho de realizar legalmente determinada actividad económica; y, "costos de permanencia", que son los requerimientos que deben cumplir posteriormente los individuos para conservar esa legalidad.

De otra parte, de la informalidad también se derivan otros costos que son los que devienen de la falta de protección y facilidades resultantes de ponerse fuera del marco de las instituciones legales. Estos costos son de dos clases: los "costos de ser ilegales" que constituyen las condiciones que debe enfrentar y las prácticas que debe satisfacer el individuo para mantenerse en la ilegalidad evitando las sanciones de las autoridades y, "los costos de no tener buena ley" que son los mecanismos e instrumentos legales eficientes a los que deben renunciar los individuos al preferir la informalidad.

Cuando los costos de la formalidad son altos, el "precio" del cumplimiento de las disposiciones legales para ser y mantenerse formal es elevado y los incentivos respectivos son negativos. Así, la formalidad obliga a los individuos a aceptar - internalizar- el incremento de sus costos y, de no poder hacerlo, los obliga a mantener la formalidad indebidamente o a pasar a la informalidad. Los altos costos del cumplimiento de las leyes generan los incentivos para su incumplimiento: el "precio" del incumplimiento o transgresión resulta más bajo que el "precio" del cumplimiento o de la sanción. El "precio" del incumplimiento lleva implícito, en la mayoría de los casos, la comisión de actos corruptos:

Si se opta por ser y mantenerse formal indebidamente, se presentarán las condiciones objetivas para que funcionarios públicos e individuos acuerden un "precio" por transgredir las disposiciones, es decir una coima, a cambio de dar por cumplidas las disposiciones sin que se hayan satisfecho sus requisitos o "facilitando" su cumplimiento.

Si se opta por ser informal se presentarán las condiciones objetivas para que funcionarios públicos e individuos acuerden un "precio" por tolerar la permanencia de estos últimos en la informalidad.

Para analizar los costos que implica ser informal, el ILD identificó los recursos que deben dedicar los empresarios informales a la corrupción de funcionarios para evitar la aplicación de sanciones. Se pudo determinar que los empresarios informales pagan entre el 10% y el 15% de sus ingresos brutos por concepto de coimas (mordidas) y "comisiones".

Como puede apreciarse, cuando los costos establecidos por las normas para realizar actividades formalmente son elevados porque perturban o impiden totalmente la eficiencia de las actividades de los individuos, nos encontramos ante lo que en "El Otro Sendero" se denominan "malas leyes". Estas "malas leyes", como se ha mostrado previamente, son generadoras de las condiciones y los incentivos para la realización de actos corruptos.

Mosqueira, añade que las malas leyes son fruto de un proceso que genera normas cuestionables jurídicamente, redistribuyen clandestinamente, no son retroalimentadas y generan corrupción.

El Instituto Libertad y Democracia realizó en 1989 una investigación sobre el proceso empleado por la Administración Pública para producir las normas en el Perú. Esta investigación se centró en las normas emitidas por el Poder Ejecutivo, en consideración a que más del 98% de las normas y decisiones del Estado eran emitidas por las dependencias de dicho Poder del Estado, sin tener en cuenta los hechos, responsabilidades ni controles sobre dicha producción normativa.

Las conclusiones a las que llegó la investigación indicaron que el proceso de producción del derecho en Perú conducía a la formación de normas costosas y privilegiantes de ciertos sectores, además de ser jurídicamente cuestionables, inejecutables, generadoras de informalidad y corrupción. ²

El panorama legal ecuatoriano es extenso, presenta una gran dispersión, disposiciones obsoletas, ambiguas y hasta contradictorias entre sí.

Muchas leyes responden a intereses de grupos, a situaciones coyunturales, que no obstante haber sido superadas, no han provocado su derogatoria, lo que evidencia un sistema jurídico con poca dinamia , haciendo falta una renovación que actualice las normas de acuerdo con las necesidades de la época.

Además de lo anterior, impera en el país el apego a un pseudo-legalismo, puesto que se llega a los extremos de pretender quitar legitimidad a disposiciones que no tengan sustento en normas de carácter general , huelga decir normas de carácter fundamental , como son las disposiciones constitucionales.

Lo anterior ha derivado en una práctica que hace del derecho algo rígido, y ha generado una tendencia aberrante de elaborar Constituciones Políticas que contienen una cantidad de preceptos de carácter exclusivamente reglamentarios, que deben constar en instrumentos legales de categoría inferior, como son las leyes, los reglamentos y hasta acuerdos y resoluciones, y que conforman una Carta Fundamental cuyas estipulaciones se prestan para interpretaciones antojadizas e interesadas, que contribuyen a crear un clima de inseguridad

² Mosqueira, E. (1995), El Rol de las instituciones en la lucha contra la corrupción, Revista No. 4, págs. 108 - 111

jurídica.

De otra parte, el Sistema de Administración de Justicia es inequitativo, puesto que la aplicación de la Ley, la facultad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado presenta una dualidad que ahonda las diferencias y categorizaciones sociales.. Así, cuando el sindicado, el reo de la justicia es un ciudadano que tiene su "influencia social", las consabidas "palancas", la ley simplemente no se la aplica, se busca la forma de eludirla, los órganos judiciales se desenvuelven con pasmosa lenidad, generando un ambiente de impunidad.; lo anterior contrasta con la aplicación que se hace de la Ley, especialmente la penal, cuando el sindicado es un individuo pobre, entonces la severidad se hace presente. De este modo, ha ido produciéndose una creciente falta de credibilidad en el sistema de Administración de Justicia ecuatoriano, tanto por los pudientes que observan como sus faltas y delitos no son castigados, cuanto por los humildes, los marginados, que sintiendo en carne propia los tratos discriminatorios de ver a sus congéneres cumpliendo en las cárceles penas, a veces hasta injustas, o, como acontece en ciertas comunidades y grupos étnicos que, cansados de ser testigos de cómo la "justicia formal" no cumple con sus deberes, resuelven administrar justicia por mano propia, situación que paulatinamente va creando un ambiente de fraccionamiento y descomposición social.

Por lo expuesto, el debate no debe centrarse exclusivamente en el endurecimiento de las penas, como se oye insistentemente en los corrillos políticos, pues juristas connotados y estudiosos del Derecho Penal y de Criminología sostienen que la aplicación de tal medida no necesariamente ha de incidir en una menor delictuosidad, sino que, para lograr mejores niveles de convivencia ciudadana, para tener un ambiente de respeto de la Ley y la

institucionalidad jurídica en un Estado de Derecho, también es indispensable mejorar las condiciones de vida del ciudadano, lograr cada vez más, de modo progresivo, indicadores positivos y estándares altos de desarrollo humano, sobre la base de que la Ley, el ingreso, los beneficios y gravámenes, entre otros factores que regulan las relaciones Estado - Individuo - Empresas, se apliquen sin discriminaciones, sin distingos de clase o condición social o económica.

A lo anterior, debe agregarse el establecimiento efectivo de las instancias y recursos pertinentes que permitan a las personas perjudicadas por las acciones u omisiones del Estado y más entidades del sector público, reclamar la indemnización correspondiente por los perjuicios que se les hubiere irrogado como consecuencia de los servicios públicos o por parte de funcionarios y empleados en el desempeño de sus cargos, conforme al derecho previsto en el artículo 23 de la Codificación de la Constitución Política

Uno de los aspectos que contribuye en alto grado a la ineffectividad de la lucha contra la corrupción, es el incumplimiento de las leyes que castigan diversas modalidades de actos inmorales tipificados como delitos, así como la insuficiente normativa legal que existe para el efecto y su ambigüedad.

3.3. Convención Interamericana contra la Corrupción

La Convención Interamericana Contra la Corrupción es suscrita en Caracas el 29 de marzo de 1996 y aprobada por el H. Congreso Nacional con Resolución de 13 de mayo de 1997, promulgada en el Registro Oficial No. 70 de 22 de mayo de 1997.

Esta Convención tiene como propósito fundamental promover, facilitar y regular la cooperación internacional entre los Estados que la ratifiquen o adhieran, para asegurar la eficacia de medidas y acciones para prevenir, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de la función pública; es importante destacar que constituye un notable esfuerzo de sistematización puesto que su contenido es extractado y conciso.

En el Artículo I, referente al glosario de términos, se hace alusión a las acepciones de función pública y de funcionario público, oficial gubernamental o servidor público, y se establece la definición y el alcance de los mismos, abarcando todo tipo de representación, cargo u ocupación que desempeñe u ostente un ciudadano en una entidad, organismo u ente público, lo que aclara cualquier duda respecto de probables interpretaciones, por demás arbitrarias, que podrían darse en torno a considerar, como en efecto ha sucedido, que por estar en un Directorio de alguna institución o empresa estatal sin percibir sueldo o remuneración, es decir con el carácter de honorario, el individuo estaría exento o excluido de responsabilidad por actos ilícitos de la especie.

Además, las definiciones invocadas, si bien resultan didácticas, permite por su amplitud abarcar la diferente manera de entender dichos conceptos en los países signatarios de la Convención.

En el Artículo II, se destaca el propósito de los Estados signatarios de cooperar en el establecimiento y robustecimiento de medidas y acciones, así como el desarrollo de mecanismos para el combate anticorrupción, a través de políticas y estrategias, leyes, decretos, reglamentos, acuerdos binacionales o multilaterales, etc. Un objetivo ambicioso consistiría, en este ámbito, considerar

la necesidad de que se prepare leyes y reglamentos que permitan uniformar las legislaciones de los Estados.

En el Artículo III, se acuerda la necesidad de implementar medidas, respetando la institucionalidad jurídica de cada país, tendientes a un correcto proceder del servidor público, de modo de mantener la credibilidad en su gestión y la respetabilidad de los organismos del Estado.

Se destaca la importancia de la capacitación del funcionario público, mediante la internalización en el individuo de las responsabilidades asignadas, propósito que podría cristalizarse con la expedición de un Código de Ética.

A este respecto, el Código de Ética del Funcionario Público, conforme a la opinión de Medardo Oleas, debería prever actos susceptibles de sanción, tales como:

Tramitar por cuenta propia o por intermedio de terceras personas, el despacho de las causas o trámites inherentes a sus funciones, sin respetar el orden cronológico de su ingreso; conocer trámites en los que tenga interés por relaciones familiares o de amistad con los peticionarios; el impedimento para que el funcionario público trabaje en una empresa u oficina privada, en los dos años posteriores a su salida de la función pública, si dicha empresa u oficina privada tiene o ha tenido relación directa en el despacho de causas, trámites o reclamos; y, la prohibición para que el funcionario público pueda dar consejos o anticipar criterios sobre las causas o trámites que estén en su conocimiento y sobre las cuales tenga que pronunciarse. ³

Especial trascendencia tiene el establecimiento de mecanismos y sistemas que prevean un seguimiento continuo del progreso económico de los servidores públicos, especialmente de los estamentos superiores, a través de la rendición de declaraciones patrimoniales, aspecto que en nuestro medio, no obstante constar

³ Oleas, M., (1997), Como combatir la corrupción en el Ecuador, pág. 74

estipulado en la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, ha tenido una muy reducida observancia. Cabe anotar que la Asamblea Nacional ha recogido éste mecanismo dándole categoría de disposición constitucional, en el proyecto de nueva Constitución Política, así:

Art. 122.- Los funcionarios de libre nombramiento y remoción, los designados para período fijo, los que manejan recursos o bienes públicos y los ciudadanos elegidos por votación popular, deberán presentar, al inicio de su gestión, una declaración patrimonial juramentada, que incluya activos y pasivos, y la autorización para que, de ser necesario, se levante el sigilo de sus cuentas bancarias. De no hacerlo, no podrán posesionarse de sus cargos. También harán una declaración patrimonial los miembros de la fuerza pública a su ingreso a la institución, previamente a la obtención de ascensos, y a su retiro.

Al terminar sus funciones presentarán también una declaración patrimonial juramentada, que incluya igualmente activos y pasivos. La Contraloría General del Estado examinará las dos declaraciones e investigará los casos en que se presuma enriquecimiento ilícito. La falta de presentación de la declaración al término de las funciones hará presumir enriquecimiento ilícito.

Cuando existan graves indicios de utilización de un testaferrero, la Contraloría podrá solicitar declaraciones similares, a terceras personas vinculadas con quien ejerza o haya ejercido una función pública.

El establecimiento de sistemas de enrolamiento de servidores públicos y procedimientos precontractuales y contractuales transparentes para la construcción de obras, adquisición de bienes y prestación de servicios, debidamente normados y no regulados en exceso, permitirán eficiencia y racionalización en el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos del erario nacional.

La simplificación de la estructura de los trámites tributarios, permitirán una adecuada recaudación y control de los ingresos del Estado; al igual que la

eliminación de beneficios tributarios a cualquier persona o sociedad que efectúe asignaciones infringiendo la legislación de los Estados signatarios.

En el ámbito de la detección de los actos de corrupción, se propone fortalecer a los órganos superiores de control, en el caso ecuatoriano la Contraloría General del Estado desarrollando mecanismos modernos y eficientes de auditoría y control; así como, promoviendo sistemas de protección de las personas que denuncien, de buena fe, actos ilícitos, armonizando las normas con la legislación interna de cada Estado, protegiendo, en todo caso, la honra y buena reputación de las personas; y, exigiendo que las compañías mercantiles y otras asociaciones instrumenten registros de adquisición y enajenación de activos de acuerdo con las normas de contabilidad generalmente aceptadas, así como mantengan controles contables internos adecuados que permitan poner en evidencia sobornos a los funcionarios públicos nacionales y extranjeros.

De otra parte, se propone promover la participación de los diversos estamentos de la Sociedad Civil y de las Organizaciones No Gubernamentales en la prevención de la corrupción a través de programas de educación y capacitación.

Finalmente, se pone énfasis en la vinculación existente entre la probidad y eficiencia de los servidores públicos y la remuneración que perciben, resultando de vital importancia que se establezcan políticas y mecanismos que prevean incentivos en favor de aquellos, pues un funcionario bien remunerado es menos susceptible a la corrupción.

En el Artículo IV, se estipula la aplicabilidad de la Convención, según el acto de corrupción hubiere sido cometido en el territorio de un Estado Parte o produjere sus efectos en él, lo que permitirá perseguir por ejemplo, el delito de

lavado de dinero proveniente de dichos actos, como serían las adquisiciones de inmuebles y muebles, títulos valores, etc., ejecutadas en un Estado distinto del que se perpetró el enriquecimiento ilícito.

En el Artículo V, con respeto y salvaguarda de la legislación nacional, se reconoce, además de cualesquiera otra regla de jurisdicción penal establecida por un Estado Parte, la potestad de éste para ejercer plena jurisdicción en la persecución de los delitos tipificados de conformidad con la Convención, cuando: a) el acto ilícito sea perpetrado en su territorio; b) el delito sea cometido por uno de sus nacionales; c) el delito sea realizado por una persona que tenga residencia habitual en su territorio; d) el presunto delincuente se halle en su territorio y no lo extradite a otro país en razón de su nacionalidad.

En el Artículo VI, se describen los actos de corrupción, tanto activa, cuando el servidor público pide, requiere o exige de un particular dinero, especies de valor pecuniario u otros ofrecimientos y ventajas para que realice, a cambio, una acción u omisión que lo beneficie; como pasiva, cuando el particular o sujeto de derecho privado, ofrece u otorga, directa o indirectamente, cualquier objeto, u otros beneficios, a un funcionario público, con el mismo propósito; se prevé, asimismo, la realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero; la ocultación y el aprovechamiento de bienes, sean muebles (incluye acciones, títulos y otros) e inmuebles provenientes de los actos de corrupción antes mencionados.

Se establecen los grados de responsabilidad en los prenombrados delitos de corrupción, así: autor, coautor, instigador, cómplice, encubridor o "en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación y confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo".

En el numeral segundo se considera aplicable la Convención en relación con cualquier otro acto de corrupción no contemplado en dicho instrumento internacional cuando dos o más Estados Partes así lo consideren de mutuo acuerdo.

En el Artículo VII, a efectos de facilitar la cooperación entre los Estados Partes, se recomienda incluir como delitos los actos de corrupción descritos anteriormente, a fin de armonizar las legislaciones sustantiva y adjetiva penal de la materia, lo que se estima conveniente en virtud de que se evitaría contradicciones y que un determinado acto se considere en un Estado como delito, en tanto que en otro no, así como se dote a la norma de suficiente aceptación y coercibilidad para que se la observe y acate, para este fin presta utilidad los denominados proyectos de ley-tipo o uniforme que serviría como mecanismo complementario para viabilizar al interior de los Estados Partes la aplicación de las estipulaciones de la Convención.

En el Artículo VIII se contempla el soborno transnacional como acto de corrupción, destacándose la necesidad de que en la legislación de los Estados Partes se tipifique y sancione el acto de ofrecer u otorgar a un funcionario público de otro Estado, como es el caso de los embajadores, cónsules, diplomáticos, representantes comerciales, etc., directa o indirectamente, por parte de sus nacionales, personas que tengan residencia habitual en su territorio

y empresas domiciliadas en él, cualquier objeto de valor pecuniario, efectuar promesas, ofertas de ventajas a cambio de que tal funcionario realice u omite efectuar un acto en el ejercicio de sus funciones públicas, relacionado con una transacción de índole económica o comercial, disposición que permitiría perseguir el delito y a sus responsables de un Estado a otro, limitando en alguna medida la impunidad que se genera con el impedimento que aun existe debido al principio de territorialidad de la ley penal, tendencia que prevalece en el ordenamiento jurídico de varios países latinoamericanos, entre ellos Ecuador. En todo caso, se prevé la colaboración y asistencia en relación con la comisión de este delito de aquellos Estados Partes que no hayan tipificado el soborno transnacional, en la medida que su legislación nacional así lo permita.

En el artículo IX, se trata lo referente al enriquecimiento ilícito que consiste en el incremento del patrimonio de un servidor público con significativo exceso respecto de sus ingresos legítimos durante el ejercicio de un cargo, empleo o función pública, y que no pueda ser razonablemente justificado por aquél. Se recomienda que se tipifique en las legislaciones de los Estados Partes ésta figura jurídica como acto de corrupción, así como se solicita que los Países Signatarios que aún no la hubieren incluido como delito, brinden la asistencia y cooperación previstas en la Convención en análisis, en la medida que sus leyes así lo permitan.

En el Artículo XI de la Convención, cuyo epígrafe es "Desarrollo Progresivo", los Estados Partes se comprometen y obligan, a efectos de impulsar el desarrollo y la armonización de las legislaciones nacionales y la consecución de los objetivos de este Convenio Interamericano, a considerar la tipificación de las siguientes conductas en sus legislaciones internas, como actos de

corrupción: a) El aprovechamiento indebido en beneficio propio o de un tercero, por parte de un funcionario público o de una persona que ejerce funciones públicas, de cualquier tipo de información reservada o privilegiada de la cual ha tenido conocimiento en razón o con ocasión de la función desempeñada; b) El uso o aprovechamiento indebido en beneficio propio o de un tercero, por parte de un funcionario público o una persona que ejerce funciones públicas de cualquier tipo de bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte, a los cuales ha tenido acceso en razón o con ocasión de la función desempeñada; c) Toda acción u omisión efectuada por cualquier persona que, por sí misma o por persona interpuesta o actuando como intermediaria, procure la adopción, por parte de la autoridad pública, de una decisión en virtud de la cual obtenga ilícitamente para sí o para otra persona, cualquier beneficio o provecho, haya o no detrimento del patrimonio del Estado; y, d) La desviación ajena a su objeto que, para beneficio propio o de terceros, hagan los funcionarios públicos, de bienes muebles o inmuebles, dinero o valores, pertenecientes al estado, a un organismo descentralizado o a un particular que los hubiere percibido por razón de su cargo, en administración, depósito o por otra causa. Asimismo, los Estados adherentes se obligan a brindar la cooperación y asistencia previstas en la Convención en aras a la persecución de los delitos de corrupción en sus respectivos territorios.

En el artículo XII, se establece que no es necesario que los actos de corrupción previstos en la Convención produzcan perjuicio patrimonial al Estado, resultando indiferente por tanto para la calificación del delito que exista o no pérdida o sustracción de recursos del erario nacional, lo cual es acertado en virtud de que en varios actos de corrupción se exigen exacciones a personas

naturales o jurídicas del sector privado para la obtención de un privilegio o ventaja, la que incluso puede haber sido tramitada observando los diferentes pasos legales, no obstante el favoritismo presente en su otorgamiento.

En el artículo XIII, se considera aplicable la institución jurídica de la extradición para los delitos tipificados por los Estados Partes con arreglo a la Convención, es decir que en todo tratado de extradición vigente entre dichos Estados se entiende incluidos los actos de corrupción estipulados como delitos en la legislación interna de cada país de conformidad con el prenombrado instrumento internacional; a falta de un Tratado de Extradición expreso entre dos Estados Partes, el Estado requerido podrá considerar la Convención Interamericana contra la Corrupción como la base jurídica de la extradición respecto de los delitos a los que se aplica el mencionado artículo XIII.

Si un Estado Parte considera que no debe supeditar la extradición a la existencia de un tratado, discrecionalmente puede reconocer los delitos a los que se aplica el referido artículo como caso de extradición, en base de su libre determinación y del principio de reciprocidad.

En todo caso, se reconoce el imperio de la legislación del Estado Parte requerido o por las condiciones previstas en los tratados de extradición aplicables, lo que preserva incluso los motivos por los que se puede denegar la extradición.

En el caso de que se deniegue la extradición fundado en la nacionalidad de la persona objeto de la solicitud, caso que sería el de un ciudadano ecuatoriano en virtud de la prohibición expresa prevista en el artículo 26 de la Codificación de la Constitución Política vigente, o, porque el Estado Requerido se considerare competente, salvo estipulación en contrario, éste se obliga a

someter el caso ante sus autoridades nacionales competentes para que se instaure el correspondiente enjuiciamiento, de cuyo dictamen final o sentencia se informará al Estado Requirente.

Si un Estado Requirente solicitase a otro Estado Parte que proceda a la detención de la persona cuya extradición se solicite, el Estado Requerido, a su criterio, una vez que se haya cerciorado de que las circunstancias lo justifican y tienen carácter urgente, podrá ordenar dicha medida cautelar de carácter personal u otras medidas apropiadas tendientes a asegurar su comparecencia en los trámites de extradición consiguientes.

En el Artículo XIV atinente a Asistencia y Cooperación, se establece el compromiso de los Estados Partes de prestarse la asistencia recíproca más amplia para aceptar y dar curso a los petitorios tales como exhortos, cartas rogatorias, emanados de las autoridades nacionales competentes para la realización de investigaciones o el juzgamiento de los actos de corrupción descritos en la Convención, a efectos de la obtención de pruebas y la ejecución de otros actos indispensables para facilitar los procesos y actuaciones referentes a tales investigaciones y juzgamientos, obviamente teniendo en consideración las leyes internas de cada estado y los tratados aplicables.

También se prevé la más amplia cooperación técnica mutua sobre las formas y métodos más efectivos para prevenir, detectar, investigar y sancionar los actos de corrupción. Para tal fin, los Estados Partes propiciarán el intercambio de experiencias a través de la celebración de acuerdos y reuniones entre órganos e instituciones competentes, otorgando especial atención a las formas y métodos de participación ciudadana en el combate contra la corrupción.

La mencionada cooperación es trascendental en la investigación y detección de los actos de corrupción, debido a que sus agentes operan sobreseguro y con sofisticados métodos, que muchas veces impiden su descubrimiento.

En el Artículo XV, se consigna la obligación de los Estados Partes para, de conformidad con su legislación interna aplicable, los tratados y otros acuerdos vigentes, de prestarse la más amplia asistencia posible en la identificación, rastreo, inmovilización, confiscación y el decomiso de bienes obtenidos o derivados de la comisión de delitos tipificados con arreglo a la Convención, así como de los bienes utilizados en dicha comisión o del producto de dichos bienes.

Se reconoce la facultad del Estado Parte que aplique sus propias sentencias de decomiso o las de otro Estado Parte, con respecto a los bienes o productos descritos en el párrafo que antecede, para que disponga de tales bienes o productos de acuerdo con su propia legislación. En la medida en que lo permitan sus leyes y en las condiciones que considere apropiadas, ese Estado Parte podrá, a su criterio, transferir total o parcialmente dichos bienes o productos a otro Estado Parte que haya asistido en la investigación o en las actuaciones judiciales conexas.

El mecanismo que se ha previsto, reconociendo la asignación y libre disposición de los bienes provenientes de los actos de corrupción o de los productos que hubiere derivado de su comisión, constituye una medida de estímulo para que los Estados Partes investiguen, persigan y sancionen tales delitos, lo que tiene similar tratamiento a los bienes aprehendidos y decomisados por delitos de narcotráfico y actos conexas.

En el artículo XVI, se establece que el Estado Parte requerido no podrá negarse a proporcionar la asistencia solicitada por el Estado Parte requirente amparándose en el secreto bancario. Este artículo será aplicado por el Estado Parte requerido de conformidad con su derecho interno, sus disposiciones de procedimiento o con los acuerdos bilaterales o multilaterales que lo vinculen con el Estado Parte requirente. En todo caso, se contempla la obligación del Estado Parte requirente de no utilizar las informaciones protegidas por el sigilo bancario que reciba, para ningún fin distinto del proceso para el cual hayan sido solicitadas, salvo que mediare autorización expresa del Estado Parte requerido.

A este respecto, es importante que la legislación interna de cada Estado Parte obligue a mantener en reserva la información proporcionada por el Estado Requerido, a fin de que sea usada exclusivamente dentro del respectivo proceso y que no se libere al albedrío de cada Estado su difusión, por elemental norma de reciprocidad y de respeto a la dignidad de las personas. Por supuesto que habría que ser creativos diseñando mecanismos idóneos que procuren evitar que la reserva bancaria se constituya en un elemento para el encubrimiento o protección de los corruptos y que el dinero proveniente de actos de corrupción sea lavado en el sistema bancario y financiero.

En el Artículo XVII, con el propósito de evitar que se pretenda desvirtuar la naturaleza del acto de corrupción bajo el argumento de que los bienes obtenidos o derivados de un delito de corrupción hubiesen sido destinados a fines políticos o el hecho de que se alegue que un acto de corrupción ha sido cometido por motivaciones o con finalidades políticas, no bastarán por sí solos para considerar dicho acto como un delito político o como un delito común conexo con un delito político, disposición que reviste capital importancia pues

han sido varios los casos en que se ha utilizado dicho artilugio para tratar de evadir la responsabilidad penal, como ha sucedido con la utilización indebida de los gastos reservados en nuestro país, bajo el argumento de que sirven para lograr la gobernabilidad, se han utilizado hasta para gastos de índole personal de los funcionarios que tienen a su cargo el manejo de tales fondos, dándose incluso, posteriormente, la calificación de refugiados políticos en el exterior a sindicados en juicios penales por delitos de corrupción; asimismo, el caso de que un soborno que se daría a un funcionario público para que se adjudique y suscriba un contrato con un determinado oferente, vaya a dar a un partido político y sirviera para incrementar los fondos de la campaña electoral de algún o algunos candidatos; es decir habrá que atender a la naturaleza del acto, cuál es la exacción a cambio de un privilegio para un particular, constituyéndose en ese caso la destinación posterior para fines proselitistas de los bienes en un delito conexo, derivado del acto de corrupción.

Como es tradicional en esta clase de Convenciones, en el Artículo XVIII, se prevé la designación de cada Estado Parte, de una autoridad central o la utilización de autoridades ya designadas en otros tratados o acuerdos pertinentes para fines de la asistencia y cooperación internacional consignadas en el Artículo XIV, funcionarios que se encargarán de formular y recibir las solicitudes correspondientes y se comunicarán en forma directa.

En el Artículo XIX, se establece que, sin afectar el principio de la irretroactividad de la Ley Penal ni los plazos de prescripción de los delitos de prescripción que se hallaren decurriendo por actos cometidos antes de la fecha de entrada en vigor de la Convención, la cooperación procesal penal

internacional entre los Estados Partes se prestará incluso respecto de dichos actos, lo que permite una amplia colaboración interestatal.

3.4. Proyecto de Ley Anticorrupción

A fines de 1992, en el gobierno del arq. Sixto Durán Ballén, la Contraloría General del Estado prepararon un proyecto de Ley Anticorrupción el mismo que se lo transcribe a continuación, instrumento que fue discutido en varias instancias públicas pero que, lamentablemente, no fue considerado por el Congreso Nacional, debido a la falta de decisión política para su expedición poniéndose en evidencia, una vez más, la falta de interés en que un cuerpo legal de ésta índole se apruebe como Ley de la República, postergando, de cierto modo, el inicio de una lucha frontal contra el flagelo de la corrupción a través de la institucionalización jurídica de una normativa unívoca que demuestre el propósito de los más altos del poder estatal por emprenderla.

El doctor Marcelo Merlo, integrante de la Comisión Anticorrupción, en opinión expresada en el editorial del Diario El Comercio, en junio de 1997, expresó "Lamentablemente la falta de una ley anticorrupción impide que la investigación previa y reservada tome desprevenidamente a los delincuentes."

3.4.1. El anteproyecto de Ley Anticorrupción

No....

CONGRESO NACIONAL

CONSIDERANDO

Que es deber fundamental del Estado proteger a los ecuatorianos y a sus instituciones de los peligros de la corrupción administrativa, siendo necesario incrementar mecanismos de prevención.

Que es de importancia prioritaria movilizar a la comunidad ecuatoriana, a través de todas las instituciones públicas y privadas, para contrarrestar los efectos funestos de la corrupción que deterioran las bases económicas, culturales y políticas de la sociedad.

Que es necesario señalar, de manera precisa, las conductas delictivas que pueden dar lugar al enriquecimiento ilícito de viles, militares y policías que ejercen funciones en el sector público.

Que es indispensable el funcionamiento de una institución pública autónoma que organice y concentre los recursos humanos y financieros destinados a la lucha contra la corrupción.

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales expide la siguiente:

LEY ANTICORRUPCION

TITULO I

FUNDAMENTOS Y LINEAMIENTOS GENERALES DE LA LEY

CAPITULO I

OBJETIVO Y AMBITO

Artículo 1.- Objetivo.- Esta Ley tiene como objetivo prevenir, perseguir y sancionar el enriquecimiento ilícito y el incremento patrimonial de origen no justificado de los ciudadanos elegidos por votación popular; de los delegados o representantes a cuerpos colegiados del sector público; de los servidores públicos en general; y, de las demás personas naturales del sector privado, que directa o indirectamente propicien esta clase de delito.

Artículo 2.- Declaración de Interés Nacional.- Declárase de interés nacional la consecución del objetivo determinado en esta Ley, las acciones que se realicen para su aplicación y de manera especial, los planes, programas y actividades que adopten o ejecuten los organismos competentes.

Las instituciones, dependencias y servidores del sector público y las personas naturales o jurídicas del sector privado están obligadas a suministrar la información y a colaborar con las autoridades a las que compete su aplicación.

Artículo 3.- Ambito de la Ley.- Las disposiciones de la presente Ley, de conformidad con lo dispuesto en el primer inciso del Art. 39 de la Constitución Política de la República se aplicarán a las personas que se detallan a continuación:

1. Los servidores públicos de los cuerpos colegiados de los organismos y entidades del sector público.
2. Todos los servidores públicos, civiles y de la fuerza pública que, con nombramiento o contrato de cualquier naturaleza, laboran en forma permanente o transitoria en las instituciones, organismos y dependencias del sector público determinados por el Art. 128 de la Constitución Política de la República y el Art. 383 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control; y,
3. Las personas elegidas por votación popular.

CAPITULO II

ORGANIZACION DEL CONSEJO NACIONAL ANTICORRUPCION

Art. 4.- Del Consejo Nacional Anticorrupción.- Para el cumplimiento y aplicación de esta Ley, conformase como cuerpo consultivo, el Consejo Nacional Anticorrupción, como el organismo encargado de dictar las políticas y aprobar el Plan Nacional Anticorrupción formulado por la Dirección Nacional Anticorrupción.

El Consejo Nacional estará integrado por:
Un Representante de la Función Legislativa,
Un Representante de la Función Judicial;
El Contralor General del Estado;
El Procurador General del Estado;
El Ministro de Gobierno o su delegado;
El Ministro de Defensa o su delegado; y,
El Secretario Nacional de Desarrollo Administrativo.

Presidirá este Consejo el Contralor General del Estado y actuará como Secretario el Director Nacional Anticorrupción.

Artículo 5.- Atribuciones del Consejo.- El Consejo Nacional ejercerá las siguientes atribuciones:

- a) Dictar las políticas y aprobar el Plan Nacional Anticorrupción formulado por la Dirección Nacional Anticorrupción y, vigilar su cumplimiento;
- b) Elaborar y aprobar los Reglamentos Internos necesarios para el funcionamiento tanto del Consejo Nacional Anticorrupción como de la Dirección Nacional Anticorrupción;
- c) Aprobar el presupuesto de la Dirección Nacional Anticorrupción;
- d) Nombrar al Director Nacional Anticorrupción;
- e) Dictaminar sobre la conveniencia de la suscripción de convenios nacionales e internacionales para combatir la corrupción administrativa;
- f) Mantener estricta reserva sobre los casos y documentos que son objeto de investigación;

- g) Proponer al Presidente de la República cuantas reformas legales sean necesarias para combatir el delito de enriquecimiento ilícito y otros de corrupción administrativa;
- h) Evaluar y aprobar los informes anuales de labores que presente el Director Nacional Anticorrupción;
- i) Informar anualmente al Presidente de la República y al Congreso Nacional sobre sus actividades;
- j) Instruir administrativa al Director Nacional Anticorrupción que proponga ante los jueces o tribunales competentes el enjuiciamiento de los funcionarios y empleados y de las autoridades civiles, militares y de policía del sector público, sobre quienes, por el ejercicio de sus funciones públicas exista, presunción grave de responsabilidad en el delito de enriquecimiento ilícito o colectivo.
- k) Aprobar, bajo su responsabilidad, el destino de los bienes muebles e inmuebles que han sido objeto de incautación por enriquecimiento ilícito. Este destino será fijado única y exclusivamente con fines de ayuda social y los bienes que no hayan tenido este destino, serán rematados de conformidad con la ley;
- l) Ejercer las demás atribuciones y funciones que determinen las leyes.

El Director Nacional nombrará a los servidores de la Dirección Nacional de Anticorrupción o contratará personal temporal de acuerdo a esta Ley y su Presupuesto.

El personal será el mismo indispensable y en lo posible se lo obtendrá de otras dependencias estatales.

Artículo 8.- Designación y requisitos del Director Nacional Anticorrupción.- El Director Nacional será elegido por el Consejo Nacional, previa terna presentada por un Presidente. Deberá ser ecuatoriano por nacimiento, mayor de treinta y cinco años de edad, tener formación o título académico a nivel superior y, acreditar una alta e incuestionable probidad, más experiencia en actividades vinculadas con materias afines a las de esta Ley. Mientras desempeñe sus funciones no podrá ejercer su profesión, tener otro empleo o intervenir como candidato en contiendas electorales políticas.

CAPITULO III

DE LA DIRECCION NACIONAL ANTICORRUPCION

Artículo 6.- De la Dirección Nacional Anticorrupción.- Créase la Dirección Nacional Anticorrupción con personería jurídica y autonomía administrativa, como el organismo técnico y operativo responsable de velar por la aplicación de la presente ley y, tendrá las siguientes atribuciones y funciones:

- a) Elaborar y proponer para aprobación del Consejo el Plan Nacional Anticorrupción que contenga las estrategias y programas para la prevención de la corrupción en el sector público.
- b) Dirigir y coordinar las actividades de prevención de la corrupción administrativa que se realicen a nivel nacional, para que éstas se ejecuten con sujeción al Plan Nacional Anticorrupción.
- c) Dirigir, ejecutar y coordinar las investigaciones administrativas para descubrir casos de enriquecimiento ilícito o cohecho, en el ámbito determinado a esta Ley.
- d) Suscribir y aplicar convenios internacionales de colaboración y fortalecimiento institucional.
- e) Requerir, recopilar y procesar los datos e informaciones sobre enriquecimiento ilícito o cohecho; preparar y mantener actualizados los registros y archivos de las declaraciones juramentadas de bienes de los servidores públicos; organizar un archivo central que sistematice la información sobre corrupción administrativa; solicitar y suministrar información a las autoridades competentes y a los organismos públicos nacionales e internacionales.
- f) Pedir y solicitar de las entidades de los sectores público y privado, así como de las personas naturales, ayuda específica concerniente al suministro de información o realización de trabajos especiales, relativos al alcance del objetivo y aplicación de esta Ley.
- g) Preparar y presentar todos los informes que requiera el Consejo Nacional
- h) Las demás que son sujeción a esta Ley, se le asignen en el Reglamento. El cumplimiento de estas funciones se lo realizará y mantendrá bajo estricta reserva.

Artículo 7.- Del Director Nacional de Anticorrupción.- Este funcionario será el representante legal de la Dirección Nacional Anticorrupción, tendrá a su cargo la dirección técnica, la gestión.....

DEL ENRIQUECIMIENTO ILICITO Y DE LA DECLARACION JURAMENTADA DE BIENES

CAPITULO I

DEL ENRIQUECIMIENTO ILICITO

Artículo 9.- Del enriquecimiento ilícito.- Constituye enriquecimiento ilícito e incremento injustificado del patrimonio de cualquier persona y se produzca como consecuencia del desempeño de sus funciones públicas o que sea generado por actos no permitidos por las leyes y como resultado de ingresos ilegalmente percibidos.

Artículo 10.- Sanción por enriquecimiento ilícito.- Las personas referidas en el Art.3 de esta Ley, sobre quienes existan prestaciones de que directamente, o por persona interpuesta, realicen gastos o aumenten su patrimonio o el de terceros en cuantía no proporcionada a sus ingresos, sin justificar la legalidad de los medios empleados para efectuar esos gastos u obtener el incremento patrimonial, será sancionada con la pena de reclusión mayor ordinaria y, la incautación de todos los bienes muebles e inmuebles resultado del cometimiento del delito.

Artículo 11.- Otras formas de enriquecimiento ilícito.- Además de lo señalado en el Art.10 de esta ley, constituye otras formas de enriquecimiento ilícito: el provecho económico, en beneficio propio o de terceras personas naturales o jurídicas, de estudios, proyectos, informes, resoluciones y más documentos calificados de secretos, reservados o de circulación restringida, que estén o hubiesen estado, en su conocimiento, o bajo su dependencia, en razón o con ocasión de las funciones públicas ejercidas.

También serán formas de enriquecimiento ilícito, aquellas que cometan las personas que aprovechándose del ejercicio de sus funciones públicas se favorezcan o hayan favorecido a personas naturales o jurídicas para que, en contra de expresas disposiciones legales o reglamentarias, les hubiesen concedido contratos, exoneraciones, tributarias, aduaneras, arancelarias, portuarias u otras similares, y además, permitiendo la realización de negocios con el Estado o con cualquier otro organismo del sector público.

Artículo 12.- Competencia.- El Director Nacional Anticorrupción propondrá las acciones por enriquecimiento ilícito, ante los respectivos jueces o tribunales competentes de la República.

Artículo 13.- De la investigación administrativa y del patrocinio del juicio penal por enriquecimiento ilícito.- Corresponde a la Dirección Nacional Anticorrupción, iniciar de oficio, o por denuncia la investigación administrativa por presunción de enriquecimiento ilícito de las personas determinadas en el Art.3 de esta Ley y, conforme al procedimiento a determinarse en el Reglamento

a esta Ley; la facultad investigadora caducará después de diez años transcurridos desde el conocimiento formal de la infracción.

Los enjuiciamientos penales serán también de responsabilidad de los representantes legales de las entidades u organismos perjudicados del sector público; y, de los funcionarios determinados en la Ley Orgánica del Ministerio Público.

Art. 14.- Medidas Cautelares o preventivas.- Si dentro de la investigación administrativa, aparecieren claras evidencias de enriquecimiento ilícito, el Director Nacional Anticorrupción solicitará a los jueces o tribunales competentes, el arraigo o cualquiera de las medidas cautelares o preventivas señaladas en las leyes. Incluso, para estos efectos solicitará el levantamiento del sigilo bancario.

Artículo 15.- Incautación.- Los Jueces o Tribunales dispondrán la incautación de los bienes, dineros y más valores objeto o consecuencia del enriquecimiento ilícito y serán entregados en depósito a la Dirección Nacional Anticorrupción, bajo su responsabilidad.

Todo dinero en moneda nacional o extranjera será depositado dentro de las 24 horas siguientes a la incautación, en la cuenta especial de la Dirección Nacional Anticorrupción en el Banco depositario de los fondos públicos.

En caso de ser establecida la responsabilidad penal y el origen ilícito del incremento patrimonial serán también objeto de incautación, los bienes muebles e inmuebles de la cónyuge o conviviente en unión de hecho, padres e hijos y parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, de las personas referidas en el Art. 3 de esta Ley y respecto de los cuales judicialmente fuera demostrado que tienen su origen en actos de enriquecimiento ilícito o de cohecho.

Artículo 16.- Disposición de Bienes.- El Consejo Nacional Anticorrupción, una vez ejecutada la sentencia condenatoria dispondrá definitivamente de los bienes incautados y los entregará a las instituciones públicas o privadas con finalidad social o pública, para que sean utilizados en los fines institucionales de cada una de ellas.

Artículo 17.- Restitución de Bienes.- Si fuere absuelto el sindicato, propietario de los bienes incautados éstos le serán restituidos por la Dirección Nacional Anticorrupción.

El dinero o el valor que representen documentos bancarios, financieros o comerciales aprehendidos o incautados serán devueltos a su titular con los respectivos intereses legales que éstos generaren.

Procederá la acción de indemnización por daños y perjuicios a que hubiere lugar.

Artículo 18.- Inhabilidades.- A más de la sanción administrativa de destitución, la persona o personas que hayan sido objeto de sentencia condenatoria por enriquecimiento ilícito o cohecho, quedarán inhabilitados de por vida para el ejercicio de funciones públicas y con la prohibición de realizar, directa o por interpuesta persona, contrataciones o transacciones mercantiles con el sector público.

Artículo 19.- Negación de Fianza.- El juicio penal por enriquecimiento ilícito es de carácter público, en general se lo ejercerá de oficio y por el carácter de la pena no admite fianza.

Artículo 20 .- Prescripción de la acción y pena.- La acción de enriquecimiento ilícito prescribirá en diez años contados a partir de la fecha del conocimiento de tal ilícito.

La pena privativa de libertad por este delito prescribirá en un tiempo igual al de la condena no pudiendo, en ningún caso ser menor de cuatro años.

La prescripción de la pena comenzará a correr desde la media noche del día que la sentencia quedó ejecutoriada y se imputará al tiempo necesario para la prescripción en que el delincuente hubiere estado prófugo.

Artículo 21 .- Alegación de Prescripción.- La prescripción de la acción y/o de la pena de este delito puede declararse a petición de parte o de oficio.

CAPITULO II

DE LA DECLARACION JURAMENTADA DE BIENES

Artículo 22 .- Personas obligadas a presentar declaración juramentada de bienes.- Las personas señaladas en el último inciso del Art. 39 de la Constitución Política de la República están obligadas, previo el inicio de sus funciones públicas, a la cesación de éstas, y cuando sean requeridos por la Dirección Nacional Anticorrupción a presentar una declaración juramentada de bienes que será otorgada por escritura pública ante el notario del cantón o provincia donde deban ejercer o hayan ejercido las funciones. Copias certificadas de tales declaraciones, serán presentadas ante la Dirección Nacional Anticorrupción. La inobservancia de esta obligación será causa suficiente para no poder ejercer el cargo y de omitirse tal declaración al término de sus funciones, constituirá presunción de dolo del obligado.

El Reglamento a esta Ley, determinará la forma y más requisitos de la declaración juramentada de bienes.

La declaración juramentada de bienes, informaciones y denuncias, constituyen los instrumentos públicos para iniciar las investigaciones administrativas y el enjuiciamiento penal por enriquecimiento ilícito.

Artículo 23 .- Obligación de proporcionar información.- La Contraloría General del Estado, Procuraduría General del Estado, Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP), Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo y demás entidades del sector público, proporcionarán conforme a esta Ley, la información que sea necesaria y requiera la Dirección Nacional Anticorrupción. Su desacato dará lugar al establecimiento de sanciones señaladas e las leyes correspondientes.

Artículo 24 .- Investigaciones Administrativas.- Todos los casos de investigación administrativa por enriquecimiento ilícito o cohecho tienen el carácter de públicos, excepto aquellos que la Dirección Nacional Anticorrupción considere de estricta reserva.

Artículo 25 .- Acción Popular.- Se concede acción popular para denunciar los casos de corrupción por enriquecimiento ilícito o cohecho. El reglamento contendrá los requisitos y formas para denunciar.

Artículo 26 .- Colaboración informativa.- Los medios de comunicación colectiva contribuirán en los programas de prevención, cediendo espacios gratuitos en la forma que determine el Consejo Nacional Anticorrupción y el Ministerio de Información y Turismo.

Artículo 27 .- Normas Supletorias.- En todo lo que no estuviere previsto expresamente en esta Ley, se aplicarán como supletorias las disposiciones del Código Penal y del Código de Procedimiento Penal, así como de otras leyes.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA.- Las personas señaladas en el último inciso del Art.39 de la Constitución Política de la República que a la promulgación del Reglamento a esta Ley, no tengan presentadas sus declaraciones juramentadas de bienes por inicio o culminación de funciones o públicas, tendrán un plazo improrrogable de 90 días para la presentación de las mismas.

SEGUNDA.- Hasta que Dirección Nacional Anticorrupción cuente con recursos propios, estará conformada interiormente por un grupo interdisciplinario de profesionales de alta probidad y nivel directivo de la Contraloría General del Estado, Procuraduría General del Estado, Superintendencia de Bancos, Superintendencia de Compañías, Ministerio de Finanzas, Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo, Fuerza Pública u otras entidades y organismos públicos, que a juicio de la Dirección Nacional Anticorrupción deban ser declarados en comisión de servicios, con arreglo a la Ley de Servicio Público Obligatorio.

TERCERA.- Dentro de los treinta días siguientes a la publicación de la presente Ley, el Contralor General del Estado, convocará a todos los miembros del Consejo Nacional Anticorrupción para su legal conformación y designación del Director Nacional Anticorrupción.

CUARTA.- Los juicios penales que por enriquecimiento ilícito, estuvieren en trámite a la fecha de expedición de esta Ley, continuarán sujetos a las disposiciones anteriores.

DISPOSICION FINAL.- La presente Ley tiene carácter de especial y sus disposiciones prevalecerán sobre las demás leyes generales o especiales que se le opusieren y entrarán en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

El Presidente de la República expedirá el Reglamento de esta Ley en el plazo máximo de 90 días.

Deróganse los tres artículos innumerados, agregados a continuación del Art. 257 del Código Penal por la Ley 06, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 260 de 29 de agosto de 1985.

3.4.2. Comentarios al proyecto de Ley Anticorrupción

En relación con el mencionado anteproyecto, más allá de los aspectos de carácter semántico tendientes a corregir y mejorar la redacción del mismo, es indispensable formular los siguientes comentarios:

En el artículo 1, se prevé como propósito "prevenir, perseguir y sancionar el enriquecimiento ilícito y el incremento patrimonial de origen no justificado" de los agentes activos del delito, tanto del sector público como del privado que propiciaren su cometimiento.

A este respecto, cabe anotar que existen actos de corrupción que producen el incremento patrimonial o el enriquecimiento de sus autores, sin que se cause perjuicio patrimonial al Estado, sino a personas naturales y jurídicas de derecho privado.

En el artículo 2 se declara de "Interés Nacional" la lucha anticorrupción aspecto que es de trascendental importancia, pues denota la decisión política de afrontar el problema.

En el artículo 4 se proyecta la creación del Consejo Nacional Anticorrupción, como organismo consultivo, encargado de dictar las políticas y aprobar el Plan Nacional Anticorrupción formulado por la Dirección Nacional Anticorrupción.

En la conformación del prenombrado Consejo se prevé la intervención de las tres funciones del Estado: Legislativa, Judicial y Ejecutiva, con predominancia de ésta última, pues los Ministros de Gobierno y de Defensa, así como el Secretario Nacional de Desarrollo Administrativo y alguno de los representantes de los organismos de control aún es designado de la terna presentada por el Presidente de la República al Congreso Nacional, aspecto que podría evitar la necesaria imparcialidad que se requiere para la actuación del Consejo Nacional Anticorrupción.

De otra parte, ya se ha discutido suficientemente sobre la necesidad de que el máximo organismo de la lucha anticorrupción cuente con la participación de la Sociedad Civil, precisamente para que se actúe con transparencia, sin compromisos y ataduras de sus integrantes a la instancia del poder público, por lo que debe considerarse la nominación de representantes de la Comunidad, preferiblemente de los sectores organizados, por ejemplo de los Gremios Profesionales (Federación de Abogados, Economistas; Cámaras de la Producción, etc.), Universidades, y hasta de la misma Iglesia Católica, entre otros.

Asimismo, la presidencia del Consejo por parte del Contralor General del Estado, parecería no ser la más adecuada, en razón de que este funcionario es el juez de cuentas de los gastos públicos, por lo que podría constituirse, como ya ha sucedido (casos gastos reservados), en juez y parte de las actuaciones de los servidores públicos.

En el artículo 5, letra g) debe tenerse en cuenta que el Presidente de la República tiene la iniciativa legal para presentar al Congreso Nacional proyectos de ley o reformas a leyes vigentes para su discusión y aprobación. En la letra k), debería determinarse expresamente el sector o institución al que se destinarían los bienes muebles e inmuebles que se incauten por enriquecimiento ilícito u otros actos de corrupción, una vez que se haya dictado la sentencia condenatoria correspondiente, apreciándose como conveniente la destinación a fines de ayuda social, así como a obras de interés social (igual en el artículo 16).

En el artículo 6 se estipula la creación de la Dirección Nacional Anticorrupción como persona jurídica "y autonomía administrativa", sin que se le dote de "autonomía económica", aspecto que podría afectar su funcionamiento. Su presupuesto podría financiarse con parte de los recursos aprehendidos por actos de corrupción previstos en la ley como delitos de la especie.

En el artículo 7, se establece que la estructura de recursos humanos de la prenombrada Dirección será la mínima indispensable "y en lo posible se la obtendrá de otras dependencias estatales", aspecto que es positivo, tanto por el prurito que en estos tiempos de modernización, "austeridad fiscal" y reducción del aparato estatal genera la creación de nuevas entidades del sector público, cuanto por el aprovechamiento que debe hacerse de funcionarios que tienen

formación profesional afín a la materia, cuya experiencia puede ser útil a través de la aplicación de la Ley de Servicio Público Obligatorio, evitando así crear una excesiva carga burocrática.

En el artículo 10, se establece como legal la “presunción de enriquecimiento ilícito o incremento injustificado del patrimonio de cualquier persona” que realice gastos o aumente su patrimonio o el de terceros en cuantía no proporcionada a sus ingresos, “sin justificar la legalidad de los medios empleados para efectuar esos gastos u obtener el incremento patrimonial”, disposición que sería lesiva contra la garantía prevista en el artículo 22, numeral 19, letra g) de la Constitución Política de que “se presume inocente a toda persona mientras no se haya declarado su culpabilidad mediante sentencia ejecutoriada”, por lo que se estaría revirtiendo el principio de la carga de la prueba, esto es que corresponde probar la culpabilidad de una persona a quien la alega; en el caso concreto, el artículo 10 del Anteproyecto asigna la responsabilidad de probar que sus recursos no son de fuente ilícita al servidor público o a la persona sobre la que pesa la sospecha. Por tanto debe meditarse en el alcance de esta estipulación.

En el artículo 13, al final del primer inciso se prevé la caducidad de la facultad investigadora que se otorgaría a la Dirección Nacional Anticorrupción de los actos ilícitos, transcurridos diez años desde el conocimiento formal de su perpetramiento, aspecto que debe considerar la imprescriptibilidad de las acciones y las penas por delitos de corrupción resuelta por la Asamblea Nacional que entrarían en vigencia en el mes de agosto de 1998

(aspecto que también debe tenerse en cuenta en los artículos 20 y 21 en que se señala lo atinente a la prescripción de las acciones y las penas de enriquecimiento ilícito y su alegación).

En el artículo 14 se contempla como medida preventiva y de investigación, el levantamiento del sigilo bancario dispuesta por el juez o tribunal competente según la condición de la persona contra quien se dicte dicha medida, lo que posibilitaría una actuación oportuna para la detección del ilícito, incluso como medida prejudicial.

En el artículo 22, referente a la declaración juramentada de bienes, se establece que el incumplimiento de la obligación de presentar dicho instrumento “constituirá presunción de dolo del obligado”, disposición que es demasiado rigurosa en cuanto pretende configurar como delito dicha omisión; lo correcto sería estipular, por ejemplo “podrá constituir indicio de responsabilidad en el cometimiento de los delitos previstos en esta Ley, a criterio del Juez.”.

En el artículo 23, debería incluirse entre las instituciones públicas obligadas a proporcionar información que requiera la Dirección Nacional Anticorrupción, a las Superintendencias de Bancos y Compañías, en razón de que por la naturaleza de las funciones de estas entidades y su campo de acción, los datos que éstas pudieren proporcionar resultarían importantes para detectar casos de corrupción.

3.4.3. Funcionamiento de la Comisión Anticorrupción

Mediante Decreto Ejecutivo No. 107-A del Presidente Fabián Alarcón Rivera se crea la Comisión Anticorrupción que canalice la participación de la

sociedad civil en los procesos de denuncia, investigación y vigilancia contra la corrupción, comisión que tiene la obligación de entregar los resultados de su trabajo, según consta en el artículo 1, "a las Funciones Legislativa y Judicial, así como a los Organismos de Control, de acuerdo a las normas legales vigentes". .

Después de aproximadamente catorce meses de funcionamiento de la prenombrada Comisión, lapso durante el cual se canalizó un buen número de denuncias por actos de corrupción a través de ese organismo, las mismas que fueron estudiadas y puestas a consideración de la Contraloría General del Estado, y de varios órganos de la Función de Judicial, su existencia fue severamente cuestionada por la Procuraduría General del Estado que en opinión de 20 de abril de 1998 señala que ésta ha estado ejerciendo en la práctica competencias propias de la Contraloría General del Estado, lo que la ha convertido en una contraloría paralela pues ha establecido presunciones de responsabilidad administrativa, civil o penal "y que tiene capacidad para excitar al Ministerio Fiscal y a los jueces penales la iniciación de acciones judiciales destinadas al esclarecimiento de las supuestas irregularidades que investiga y respecto de las cuales señala responsabilidades antes de que la justicia ordinaria emita un pronunciamiento definitivo", añadiéndose que ni por ley ni por decreto o acuerdo ejecutivo se pueden crear otros organismos que interfieran el ejercicio de las funciones que realizan los organismos de control establecidos en la Constitución Política, tales como la misma Contraloría General del Estado, la Fiscalía General, las Superintendencias de Bancos, Compañías y Telecomunicaciones y la propia Procuraduría general del Estado; en lo que respecta al juzgamiento de las infracciones que cometan los funcionarios públicos o los particulares, el funcionamiento de la Comisión Anticorrupción

significa una dualidad, agrega la Procuraduría, que constituye una flagrante violación del literal d), numeral 19, del artículo 22 de la Constitución Política, que establece: "Ninguna persona puede ser distraída del juez competente ni juzgada por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto, cualquiera que fuere su denominación".

La opinión que antecede generó la consiguiente polémica sobre la validez jurídica de la instauración y de las atribuciones de la mencionada Comisión, e indudablemente efecto a sus actuaciones por lo que el relativo apoyo con el que contó desde su creación prácticamente ha desaparecido, pudiéndose concluir, salvo algunos casos aislados, que los esfuerzos de la Comisión no han sido suficientes para que los responsables sean enjuiciados y sancionados, y devuelvan el dinero sustraído.

La Asamblea Nacional, en el Título X del proyecto de nueva Constitución Política de la República, Capítulo 4, prevé la institucionalización de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, al créarsela como persona jurídica de derecho público, con autonomía e independencia económica, política y administrativa, que "en representación de la ciudadanía receptorá denuncias sobre hechos presuntamente ilícitos de las instituciones del estado, para investigarlos y promover su prevención, juzgamiento y sanción.". El resultado de las investigaciones, una vez que se haya encontrado indicios de responsabilidad, será enviado por la mencionada Comisión con sus conclusiones al Ministerio Público y a la Contraloría General del Estado, debiendo la Función Judicial tramitar los petitorios. Para el efecto se reconoce la iniciativa popular para formular denuncias, dotándose de la garantía de protección legal a las personas que colaboren con aquella. Lo más importante: se

considera la nominación de sus integrantes por instituciones de la Sociedad Civil.

Robert Klitgaard, invoca las sugerencias de Peter Williams, respecto de la conveniencia de que un país establezca una agencia anticorrupción:

a) El estado de corrupción en una sociedad particular debe haber alcanzado un nivel crítico o traumático tal, que sea suficiente para persuadir a las autoridades de que una agencia de cumplimiento de la Ley radicalmente nueva es necesaria para combatirla. b) Para asegurar la confianza pública en la nueva organización, ésta debe ser independiente de la administración política y ejecutiva y responder directamente a la más alta autoridad local; c) El personal y la organización deben tener y retener manifiestamente la mayor integridad posible; d) En virtud de que la corrupción es un crimen difícil de combatir, los poderes conferidos a la nueva agencia deben ser comprensivos, sino draconianos; e) Debe crearse un sistema independiente que goce de credibilidad para ocuparse de denuncias contra la nueva agencia; y, f) Todas estas consideraciones involucran recursos considerables y el Estado debe estar dispuesto a asignar los fondos para proveerlos. ¹

3.5. Propuestas de la Asamblea Nacional sobre corrupción.

El pueblo ecuatoriano en consulta popular realizada en el mes de mayo de 1997 se pronunció por la expedición de una nueva Constitución Política y encargó dicha labor a un órgano que luego se denominaría Asamblea Nacional Constituyente, cuyos integrantes serían designados mediante el proceso electoral realizado en el mes de noviembre del mismo año, habiéndose elaborado, después de aproximadamente seis meses de trabajo el texto de la Codificación de la Carta Magna, que fuera aprobada en la ciudad de Riobamba

¹ Klitgaard, R. (1992), Controlando la Corrupción, pág. 151

el 5 de Junio de 1.998, y entrará en vigencia, según consta de su Disposición Final, el día en que se posesione el nuevo Presidente de la República en agosto del año que decurre.

Las disposiciones principales atinentes a la corrupción que constan del aludido texto constitucional y no están en la carta vigente, son:

Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado:

Garantizar la vigencia del sistema democrático y la administración pública libre de corrupción.

Art. 26.- Los ciudadanos ecuatorianos gozarán del derecho de elegir y ser elegidos, de presentar proyectos de ley al Congreso Nacional, de ser consultados en los casos previstos en la Constitución, de fiscalizar los actos de los órganos del poder público, de revocar el mandato que confieran a los dignatarios de elección popular, y de desempeñar empleos y funciones públicas...

Art. 81.- El Estado garantizará el derecho a acceder a fuentes de información; a buscar, recibir, conocer y difundir información en forma veraz, plural, oportuna y sin censura previa, de los acontecimientos de interés general y de los valores de la comunidad, especialmente por parte de periodistas y comunicadores sociales.

Asimismo, garantizará el derecho al secreto profesional de los periodistas y comunicadores sociales o de quienes emiten opiniones formales como colaboradores de los medios de comunicación, y la cláusula de conciencia.

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.

Los medios de comunicación social deberán participar en los procesos educativos, de promoción cultural y preservación de valores éticos. La ley establecerá los alcances y limitaciones de su participación.

Se prohíbe la publicidad que por cualquier medio o modo promueva la violencia, el racismo, el sexismo, la intolerancia religiosa o política y cuanto afecte a la dignidad del ser humano.

Art. 92.- La ley establecerá los mecanismos de control de calidad, los procedimientos de defensa del consumidor, la reparación e indemnización por deficiencias, daños y mala calidad de bienes y servicios, y por la interrupción de los servicios públicos no ocasionados por catástrofes, caso fortuito y fuerza mayor, y las sanciones por la violación de estos derechos...

Art. 97.- Todos los ciudadanos tendrán los siguientes deberes y responsabilidades, sin perjuicio de otros previstos en esta Constitución y la ley:

Acatar y cumplir la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad competente.

Respetar los derechos humanos y luchar porque no se los conculque.

Promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular.

Trabajar con eficiencia.

Decir la verdad, cumplir los contratos y mantener la palabra empeñada.

Administrar honradamente el patrimonio público.

Pagar los tributos establecidos en la ley.

Practicar la justicia y solidaridad en el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de bienes y servicios.

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.

Colaborar en el mantenimiento de la paz y la seguridad.

Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país, de manera honesta y transparente.

Ejercer la profesión con apego a la ética.

No ser ocioso, no mentir, no robar. Ama quilla, ama llulla, ama shua.

Art. 101.- No podrán ser candidatos a dignidad alguna de elección popular:

6. Los que tengan contrato con el Estado, como personas naturales o como representantes o apoderados de personas jurídicas, nacionales o extranjeras, siempre que el contrato haya sido celebrado para la ejecución de obras públicas, prestación de servicios públicos o explotación de recursos naturales, mediante concesión, asociación o cualquier modalidad contractual.

Art. 109.- Los ciudadanos tendrán derecho a resolver la revocatoria del mandato otorgado a los alcaldes, prefectos y diputados de su elección, por actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo.

Cada uno de los candidatos a alcalde, prefecto o diputado, al inscribir su candidatura presentará su plan de trabajo ante el correspondiente tribunal electoral.

Art. 110.- La iniciativa para la revocatoria del mandato la ejercerá un número de ciudadanos en goce de los derechos políticos, que represente por lo menos el treinta por ciento de los empadronados en la respectiva circunscripción territorial.

Una vez que el tribunal electoral verifique que la iniciativa cumple con los requisitos previstos en esta Constitución y en la ley, procederá a la convocatoria en los diez días inmediatamente posteriores a tal verificación. El acto electoral se realizará dentro de los treinta días subsiguientes a la convocatoria.

Art. 111.- Cuando se trate de actos de corrupción, la revocatoria podrá solicitarse en cualquier tiempo del período para el que fue elegido el dignatario. Cuando se trate del incumplimiento del plan de trabajo, se podrá solicitar después de transcurrido el primero y antes del último año del período para el que fue elegido. En ambos casos, por una sola vez dentro del mismo período....

Art.120.- No habrá dignatario, autoridad, funcionario ni servidor público, exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por omisiones.

El ejercicio de dignidades y funciones públicas constituye un servicio a la colectividad, que exigirá capacidad, honestidad y eficiencia.

Art. 121.- Las normas para establecer la responsabilidad administrativa, civil y penal por el manejo y administración de fondos, bienes y recursos públicos, se aplicarán a los dignatarios, funcionarios y servidores de los organismos e instituciones del Estado.

Los dignatarios elegidos por votación popular, los delegados o representantes a los cuerpos colegiados de las instituciones del Estado y los funcionarios y servidores públicos en general, estarán sujetos a las sanciones establecidas por comisión de delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. La acción para perseguirlos y las penas correspondientes serán imprescriptibles y, en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán aun en ausencia de los acusados. Estas normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aunque no tengan las calidades antes señaladas; ellos serán sancionados de acuerdo con su grado de responsabilidad.

Art. 122.- Los funcionarios de libre nombramiento y remoción, los designados para período fijo, los que manejan recursos o bienes públicos y los ciudadanos elegidos por votación popular, deberán presentar, al inicio de su gestión, una declaración patrimonial juramentada, que incluya activos y pasivos, y la autorización para que, de ser necesario, se levante el sigilo de sus cuentas bancarias. De no hacerlo, no podrán posesionarse de sus cargos. También harán una declaración patrimonial los miembros de la fuerza pública a su ingreso a la institución, previamente a la obtención de ascensos, y a su retiro.

Al terminar sus funciones presentarán también una declaración patrimonial juramentada, que incluya igualmente activos y pasivos. La Contraloría General del Estado examinará las dos declaraciones e investigará los casos en que se presuma enriquecimiento ilícito. La falta de presentación de la declaración al término de las funciones hará presumir enriquecimiento ilícito.

Cuando existan graves indicios de utilización de un testafierro, la Contraloría podrá solicitar declaraciones similares, a tercera personas vinculadas con quien ejerza o haya ejercido una función pública.

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

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....

Art. 130.- El Congreso Nacional tendrá los siguientes deberes y atribuciones:

9.- Proceder al enjuiciamiento político, a solicitud de al menos una cuarta parte de los integrantes del Congreso Nacional, del Presidente y Vicepresidente de la República, de los ministros...

El Presidente y Vicepresidente de la República solo podrán ser enjuiciados políticamente por la comisión de delitos contra la seguridad del Estado o por delitos de concusión, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito, y su censura y destitución solo podrá resolverse con el voto conforme de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso. No será necesario iniciar enjuiciamiento penal para que proceda este proceso.

Los demás funcionarios referidos en éste número, podrán ser enjuiciados políticamente por infracciones constitucionales o legales, cometidas en el desempeño del cargo. El Congreso podrá censurar en el caso de declaratoria de culpabilidad, por mayoría de sus integrantes.

La censura producirá la inmediata destitución del funcionario, salvo en el caso de los ministros de estado, cuya permanencia en el cargo corresponderá decidir al Presidente de la República.

Si de la censura se derivaren indicios de responsabilidad penal del funcionario, se dispondrá que el asunto pase a conocimiento del juez competente.

12.- Elegir la terna para que el Presidente de la República designe al Contralor General del Estado, la que deberá ser aprobada con una mayoría de las dos terceras partes de sus integrantes. Se procederá de la misma manera para reemplazarlo, en caso de falta definitiva.

15.- Conceder amnistías generales por delitos políticos, e indultos por delitos comunes, con el voto favorable de los dos tercios de sus integrantes. En ambos casos, la decisión se justificará cuando medien motivos humanitarios. Por ningún concepto se concederá el indulto en caso de delitos cometidos contra la administración pública y por los delitos mencionados en el inciso tercero del número 2 del art. 23.

Art. 135.- ...Estará prohibido a los diputados ofrecer, tramitar, recibir o administrar recursos del Presupuesto del Estado, salvo los destinados al funcionamiento administrativo del Congreso Nacional. Igualmente les estará prohibido gestionar nombramientos de cargos públicos. No podrán percibir dietas u otros ingresos de fondos públicos que no sean los de diputado, ni integrar directorios de otros cuerpos colegiados de instituciones o empresas en las que tenga participación el Estado.

Los diputados que luego de haber sido elegidos, acepten nombramientos, delegaciones, comisiones o representaciones remuneradas de la Función Ejecutiva, perderán su calidad de tales.

Art. 136.- Los diputados que incurran en violaciones al Código de Ética serán sancionados con el voto de la mayoría de integrantes del Congreso. La sanción podrá ocasionar la pérdida de la calidad de diputado.

Art. 171.- Serán atribuciones y deberes del Presidente de las República los siguientes:

11. Designar al Contralor General del Estado de la terna propuesta por el Congreso Nacional; conocer su excusa o su renuncia y designar su reemplazo en la forma prevista en la Constitución.

Art. 178.- No podrán ser ministros:

2. Las personas que hayan sido sentenciadas por delitos sancionados con reclusión, o llamados dentro de un juicio penal a la etapa plenaria, salvo que en este segundo caso, hayan recibido sentencia absolutoria.

TITULO VIII

DE LA FUNCIÓN JUDICIAL

De los principios generales

Art. 191.-Se establecerán los jueces de paz, encargados de resolver en equidad conflictos individuales, comunitarios o vecinales, de acuerdo con la ley.

Se reconocerán el arbitraje, la mediación y otros procedimientos alternativos para la resolución de conflictos, con sujeción a la ley.

Se reconocerá a las autoridades de los pueblos indígenas el derecho de ejercer funciones de justicia, aplicando normas y procedimientos propios para la solución de conflictos internos de conformidad con sus costumbres o derecho consuetudinario, siempre que no sean contrarios a la Constitución y las leyes. La ley hará compatibles aquellas funciones con las del sistema judicial nacional.

Art. 194.- La sustanciación de los procesos, que incluye la presentación y contradicción de las pruebas, se llevará a cabo mediante el sistema oral, de acuerdo con los principios dispositivos, de concentración e inmediación.

De la Organización y funcionamiento

Art. 198.- Serán órganos de la Función Judicial:

....

El Consejo Nacional de la Judicatura.

Art. 204.- Se reconoce y se garantiza la carrera judicial, cuyas regulaciones determinará la ley.

Con excepción de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los magistrados, jueces, los funcionarios y empleados de la Función Judicial, serán nombrados previo concurso de merecimientos y oposición, según corresponda, de acuerdo con lo establecido en la ley.

Art. 206.- El Consejo Nacional de la Judicatura será el órgano de gobierno, administrativo y disciplinario de la Función Judicial. La ley

determinará su integración, la forma de designación de sus miembros, su estructura y funciones.

TITULO IX

DE LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL

Art. 209.- El Tribunal Supremo Electoral, con sede en Quito y jurisdicción en todo el territorio nacional, máximo organismo electoral, es persona jurídica de derecho público. Gozará de autonomía administrativa y económica, tanto para su organización como para el cumplimiento de sus funciones específicas que serán las de organizar, dirigir, vigilar y garantizar los procesos electorales, y juzgar las cuentas que rindan los partidos, movimientos políticos, organizaciones y candidatos, sobre el monto, origen y destino de los recursos que utilicen en las campañas electorales.

TITULO X

DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL

Art. 212.- La Contraloría General del Estado tendrá la potestad exclusiva para determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, y hará el seguimiento permanente y oportuno para asegurar el cumplimiento de sus disposiciones y controles. Los funcionarios que, en ejercicio indebido de las facultades de control, causen daños y perjuicio al interés público o a terceros, serán civil y penalmente responsables.

Art. 218.- El Ministro Fiscal General será elegido por el Congreso Nacional por mayoría de sus integrantes, de una terna presentada por el Consejo Nacional de la Judicatura, Deberá reunir los mismos requisitos exigidos para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Desempeñará sus funciones durante seis años y no podrá ser reelegido.

Art. 219.- ... Coordinará y dirigirá la lucha contra la corrupción, con la colaboración de todas las entidades que, dentro de sus competencias, tengan igual deber.

CAPITULO IV

De la Comisión de Control Cívico de la Corrupción

Art. 220.- La Comisión de Control Cívico de la Corrupción, es una persona jurídica de derecho público, con sede en la ciudad de Quito, con autonomía e independencia económica, política y administrativa, que en representación de la ciudadanía receptorá denuncias sobre hechos presuntamente ilícitos de las instituciones del Estado, para investigarlos y promover su prevención, juzgamiento y sanción. Podrá organizar delegaciones en provincias y cantones.

Art. 221.- Solo una vez que la Comisión haya finalizado sus investigaciones y encontrado indicios de responsabilidad, pondrá sus conclusiones en conocimiento del Ministerio Público y de la Contraloría general del Estado. No interferirá en las atribuciones de la función judicial, pero ésta deberá tramitar sus pedidos. Podrá requerir de cualquier organismo o funcionario de las instituciones del Estado, la información que considere necesaria para llevar adelante sus investigaciones. Los funcionarios que se nieguen a suministrarla, serán sancionados de conformidad con la ley. Las personas que colaboren con tal Comisión para esclarecer los hechos, gozarán de protección legal. La ley determinará las normas que regulen su integración, administración y funciones, la duración del período de sus integrantes que tendrán fuero de Corte Suprema, y las instituciones de la sociedad civil que harán las designaciones.

Art. 228.- La ley establecerá las formas de control social y de rendición de cuentas de las entidades del régimen seccional autónomo.

TITULO XII

DEL SISTEMA ECONOMICO

Art. 244.- Dentro del sistema de economía social de mercado, al Estado le corresponderá:

Garantizar el desarrollo de las actividades económicas, mediante la creación de un orden jurídico y de instituciones que las promuevan, fomenten y generen confianza. La actividad empresarial pública y la privada recibirán el mismo tratamiento legal. Se garantizarán la inversión nacional y extranjera en iguales condiciones.

.....

3. Promover el desarrollo de actividades y mercados competitivos, impulsar la libre competencia y sancionar conforme a la ley, las prácticas monopólicas y otras que la impidan y distorsionen.

Capítulo 3
Del régimen tributario

Art. 256...

Las leyes tributarias estimularán la inversión, la reinversión, el ahorro y su empleo para el desarrollo nacional. Procurarán una justa distribución de las rentas y de la riqueza entre todos los habitantes del país.

Capítulo 4

Del presupuesto

Art. 258.- ...

El Congreso no podrá incrementar el monto estimado de ingresos y egresos previstos en la proforma. Durante la ejecución presupuestaria, el Ejecutivo deberá contar con la aprobación previa del Congreso para incrementar gastos más allá del porcentaje determinado por la ley.

Capítulo 7

De la inversión

Art. 271.- El Estado promoverá y garantizará los capitales nacionales y extranjeros que se inviertan en fomentar la producción destinada especialmente al consumo interno y a la exportación.

La ley podrá conceder tratamientos especiales a la inversión pública y privada en las zonas menos desarrolladas o en actividades de interés nacional.

El Estado, mediante contratos celebrados con los inversionistas, podrá establecer garantías y seguridades especiales, entre ellas, que los convenios no sean modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase que afecten sus cláusulas.

Disposiciones Transitorias

Vigesimoséptima.- La implantación del sistema oral se llevará a efecto en el plazo de cuatro años, para lo cual el Congreso Nacional reformará las leyes necesarias y la Función Judicial adecuará las dependencias e instalaciones para adaptarlas al nuevo sistema.

Del régimen penitenciario y de rehabilitación social

Vigesimoctava.- Los sindicados por delitos reprimidos con prisión que se encuentren actualmente detenidos por más de un año, sin sentencia, obtendrán su inmediata libertad, sin perjuicio de la continuación de las causas penales hasta su terminación.

La aplicación de esta norma estará a cargo de los jueces que estén conociendo los correspondientes procesos penales.

El Consejo Nacional de la Judicatura sancionará a los jueces que hayan actuado negligentemente en los juicios respectivos.

De la Comisión de Control Cívico de la Constitución

Trigésima.- Hasta que se dicte la ley correspondiente, la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, estará integrada por siete miembros, designados por el Presidente de la República elegido en 1998, que representarán a las instituciones de la sociedad civil. Para ser miembros de la comisión se requerirá:

Ser ecuatoriano por nacimiento y mayor de cuarenta años de edad.

No tener impedimento legal para ejercer cargos públicos

Gozar de reconocida probidad.

No ser miembros de partido o movimiento político

Los actuales miembros de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción podrán ser designados para integrarla.

CAPITULO IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1. Conclusiones

4.1.1. Conclusiones Generales

Capacidad 21, es un Programa de las Naciones Unidas que proporciona asistencia para la creación de condiciones necesarias para iniciar y mantener un desarrollo sostenible en el siglo XXI. Estos esfuerzos se originaron en 1993, en la Cumbre de la Tierra realizada en Río de Janeiro. Mediante el término de desarrollo sostenible se designa a una forma de concebir la relación entre crecimiento económico, la preservación del medio ambiente y la satisfacción de las necesidades sociales de los seres humanos. En esencia, se propone un desarrollo que, al considerar la interdependencia entre esos tres elementos, permita que las futuras generaciones cuenten con las mismas o mejores posibilidades que nosotros. Uno de los aspectos en que se concentra la actividad de este programa es fomentar la participación ciudadana por cuanto el proceso de desarrollo discurre mejor cuando ésta existe. En cada país y a cada nivel, la ciudadanía es quien identifica sus problemas, uno de ellos la insatisfacción, cada vez creciente, de sus necesidades básicas, así como participa en la resolución de los mismos. La corrupción socava la imparcialidad, estabilidad y eficiencia de una sociedad y su capacidad para brindar desarrollo sostenible a sus miembros. Los niveles de sobornos individuales, la evasión tributaria y su

incidencia son meramente síntomas de las distorsiones más profundas causadas por la corrupción.

La Sociedad ecuatoriana presenta severas distorsiones desde un consumismo desenfrenado, marcado por influencias externas y la emulación de modelos norteamericanos y foráneos, "importándose" conductas deformantes que dan extrema valoración al dinero, que denigran y soslayan nuestros auténticos valores culturales, por la necesidad de sus integrantes de resolver la angustia existencial en el plazo más corto, lo que ha ido degenerando en conductas inmediatistas, ausentes de todo principio ético y moral, de aprovechamiento económico a todo trance, a lo que se suma la debilidad de las instituciones que rigen la vida colectiva, con una legislación anacrónica, dispersa y confusa, con disposiciones excesivamente reglamentarias que otorgan mucho poder discrecional a los servidores públicos, especialmente a los que actúan en el nivel superior de la administración de la cosa pública y la toma de decisiones, con un ordenamiento jurídico que tiene vacíos que propician actos irregulares, agravado con un generalizado irrespeto a la Ley y con la vigencia de sanciones tenues para los infractores y los delincuentes, a lo que contribuye la presencia de un sistema de administración de justicia y sistemas de control débiles y venales que inciden en el cometimiento cada vez mayor de delitos debido al estado de impunidad reinante, circunstancias que construyen el escenario adecuado para que personas y empresas del sector privado y de individuos que acceden u ocupan funciones públicas se enriquezcan ilícitamente, situación que tiene su caldo de cultivo propicio en las grandes inequidades sociales producto de una mala distribución de la riqueza, desproporciones abismales en el ingreso, que tienden, gradual pero persistentemente a agrandarse, con el ningún interés de

los niveles superiores de los sectores estatal y empresarial de buscar alternativas para aliviar la presión social que poco a poco se convierte en grave amenaza por los desbordes de violencia que se van presentando, que constituyen síntomas de una profunda descomposición, descontento y fragmentación social y que denuncian una relación perversa que atenta contra la seguridad y el desarrollo del país, y anuncia un ambiente próximo a un gran estallido social, con impredecibles consecuencias, afectando a los objetivos nacionales permanentes de Soberanía, Identidad Nacional, Democracia, Desarrollo Integral, Integración Nacional y Justicia Social con incidencia en las expresiones política, económica, sicosocial y militar del Poder Nacional ecuatoriano.

El escenario actual del país está marcado por el cierre de pequeñas empresas, despido de empleados que pasan a incrementar el índice de desempleo y subempleo, perdura la inequidad en la distribución de la riqueza, pues aproximadamente 800.000 niños se ven obligados a trabajar en condiciones de humillación y servilismo, lo que se ve agravado por el auge delincuencial que crea una profunda inseguridad individual y colectiva, problema que, por cierto, no es patrimonio exclusivo del gobierno actual, sino de varios años, quizá décadas de arrastre de políticas inadecuadas y de la corrupción rampante, ahondando aun mas la diferencia entre ricos y pobres.

La corrupción es un fenómeno que data de muchos años y que no es exclusivo, no atañe o proviene únicamente del Estado y sus órganos, pues también se presenta en el sector privado. Es una epidemia que socava la democracia y que resta posibilidades de desarrollo a nuestras naciones.

Este flagelo de modo sistemático y creciente ha ido apareciendo y hasta floreciendo en las altas esferas de la administración pública, las que obran con

abuso o exceso de poder, ejerciendo prácticas poco transparentes que, por lo general coartan actividades participativas, tendientes a apropiarse o manejar indebidamente los recursos y bienes que pertenecen a la comunidad.

La problemática de la lucha contra la corrupción y las probables soluciones no se agotan con la enunciación y posible aplicación de planteamientos particulares, en virtud de que este duro y grave flagelo, que azota a nuestra Sociedad, es de naturaleza multicausal y multidimensional, que, de suyo, viene dado por la estructura social ecuatoriana, marcada por la existencia de profundas diferencias y antagonismos de las clases económicas y políticas dominantes en contraste con la gran mayoría de connacionales que se debaten en la pobreza y hasta en la indigencia, condiciones difíciles de erradicar por lo que hará falta un largo y persistente esfuerzo para conseguirlo, por lo que una auténtica política anticorrupción debe contemplar los diferentes elementos y factores que interactúan en este fenómeno, a fin de conjugarlos y contrarrestarlos en base de estrategias y acciones combinadas que deben implementarse integrada e integralmente.

4.1.2. Conclusiones Particulares

4.1.2.1. En lo Político

Respecto de los Partidos Políticos y los Independientes

La Lucha Política en el Estado Moderno es la lucha por la hegemonía y tiene su representación fáctica en la lucha de grupos organizados de la Sociedad, conocidos como los Partidos Políticos. Estas organizaciones pretenden la transformación de los intereses particulares y de la forma de vida del grupo o del sector social, en los intereses y la forma de vida del conjunto de la Sociedad.

En democracia los Partidos Políticos son las correas de transmisión entre las aspiraciones y necesidades de la comunidad y la unidad políticamente organizada. Dan forma a las diferentes opciones que se presentan en la conducción de los intereses generales, como factores decisivos en la agregación de los intereses individuales, grupales o nacionales.

En gran número de los partidos políticos ecuatorianos, sino en la mayoría, se ha demostrado la carencia de liderazgo, puesto que así como han logrado renombre, su proceso de deterioro ha sido mas o menos rápido, ya que luego de buenos éxitos han caído en las sombras tanto sus líderes como los partidos, muchos envueltos en actos de corrupción que han escandalizado a la opinión pública y han generado una desconfianza creciente de la ciudadanía en varias de esas agrupaciones, las elites o cúpulas de los Partidos Políticos son responsables de la deformación que se ha ido dando en el modelo político ecuatoriano, ante su incapacidad en la gestión pública y por la preponderancia

de intereses de grupo en lugar de atender a los grandes objetivos nacionales. y ha incidido en que se tomen una serie de medidas que permiten la participación de los independientes en la vida política del país y puedan participar en los procesos electorales.

Los continuos escándalos de corrupción protagonizados por representantes de los partidos políticos que acceden, vía elección popular, a los altos cargos públicos; por las elites burocráticas, así como por personas naturales y jurídicas del sector privado, que evaden el pago de los tributos, deterioran la credibilidad ciudadana respecto del sistema democrático y la imagen del país ante la Comunidad Internacional.

En nuestro país estamos acostumbrados a manejar el término independiente como un franco rechazo al sector político partidista, por la manera en que se han conducido a través del tiempo.

En la Consulta Popular del 28 de mayo de 1994, la voluntad popular respalda la participación de los independientes en la vida política, lo que mantiene en la expectativa a la opinión pública sobre su liderazgo, aun más ahora que están próximas las elecciones y han aparecido o se han generado líderes que se autocalifican de independientes luego de haber tenido trayectoria o estar vinculados a partidos políticos de reconocida tendencia y tradición.

Sin embargo, también existen dudas sobre la bondad de la participación en la política nacional de los denominados independientes, debido a la ausencia de idearios, planes y programas de acción que les caracteriza.

La crisis del sistema presidencial

El Art. 1 de la Constitución de la República declara que el gobierno del Ecuador "es republicano, presidencial, descentralizado...". En un régimen presidencialista es la elección del presidente como jefe del gobierno lo que se convierte en la mayor expresión de la democracia y en su símbolo político.

Es evidente que el presidencialismo opera sobre la base de un sistema de partidos políticos y expresa todas las deficiencias y perversiones de la representación y actuación de los partidos, pero el mismo modelo presidencialista contribuye a hacer tan aciaga, tumultuosa y conflictiva la misma historia partidaria.

El aspecto más crítico del régimen presidencial es la fractura o distancia que se crea entre el Ejecutivo y el Legislador, origen de una continua o latente "pugna de poderes". Con el agravante de que no existe un principio democrático capaz de resolver las disputas entre el gobierno y el Congreso, ya que ambos constituyen la doble expresión de legitimidad democrática. Lo que hace más problemático al modelo presidencial es que opera de acuerdo a la regla de "todo para el vencedor", lo cual transforma la vida democrática en un interminable juego o drama de vencedores y perdedores, de revanchas y botines, de alternativos enfrentamientos entre el gobierno y la oposición.

Todo nuevo gobierno trata de ser no solo innovador sino en muchas ocasiones intenta deshacer lo hecho por el anterior y hasta adopta políticas contrarias. Esta situación, evidente al nivel macro, se reproduce al nivel micro por la misma conformación de gabinete de Ministros, con personas de su entorno casi familiar o clientelar, lo que no ocurre con el régimen parlamentarista. Y por esa misma razón la actividad fiscalizadora del Congreso

se convierte, una vez al año, en una prueba de fuerza, donde la oposición, entre represalias y trofeos de guerra censura a los Ministros claves o a los más que puede.

El presidente personaliza tanto el poder que crea una distancia inevitable respecto de la autoridad de sus propios Ministros, y lo que es peor, la vinculación de estos con el Presidente los separa del Congreso. Lo que no ocurre en un régimen parlamentario, donde el primer Ministro es "primo inter pares" y donde los Ministros pueden proceder o haber procedido del Congreso y volver a él.

La democracia en el Ecuador se diferencia de las democracias representativas, pues se caracteriza por ser una democracia delegativa en que no se respetan los derechos civiles de los ciudadanos y los procedimientos. El presidente pretende personificar a la nación y debido a que por lo general llega a considerarse a sí mismo como el redentor de la Patria, sus políticas de gobierno no tienen relación con las promesas de campaña o con los acuerdos logrados por los partidos políticos que lo ayudaron a ser electo, defraudando al electorado que confió en él, produciéndose en períodos relativamente cortos su desgaste y consiguiente aislamiento, por lo que se ve "obligado" a recurrir a prácticas corruptas, como son el uso de los denominados "gastos reservados", la asignación de partidas extra-presupuestarias y otras modalidades, para lograr consensos, fraguar mayorías, en fin, obtener la ansiada gobernabilidad.

Desde que se inauguró la Democracia en 1979 hasta la presente fecha la Función Ejecutiva y la Función Legislativa, han coexistido en un ambiente de permanente pugna y tensión: ésta última impidiendo trabajar al Gobierno Nacional y éste, a su vez, corrompiendo, a la Cámara Nacional de

Representantes, hoy el Congreso Nacional, y las dos simultáneamente, manipulando y utilizando a la Función Judicial para atender las oscuras pretensiones de quienes, de un modo u otro, han liderado las instancias superiores del poder público. Desde luego, los actores principales de esta tragicomedia han sido los partidos políticos y miembros de las clases económicas dominantes que han accedido al ejercicio del poder, así como integrantes de una burocracia elitaria que ha detenido el crecimiento del Ecuador y han puesto al país en estado de postración y al borde del colapso.

La influencia de los Grupos de Presión

La falta de cumplimiento de las ofertas electorales por parte de los representantes de los Partidos Políticos que han accedido a las diferentes funciones públicas, ha dado lugar al apareamiento de grupos sociales que buscan espacios de gobernabilidad y de poder.

En el país existen determinados grupos sociales organizados de los sectores laborales, indígenas, estudiantiles, cámaras de la producción, medios de comunicación, el profesorado fiscal, entre otros, que, a través de diversas acciones, ejercen presión u oposición al Gobierno de turno por no satisfacer sus aspiraciones o ser contrario a sus concepciones ideológicas.

A diferencia de los países en que los individuos son sujetos con derechos y obligaciones, en países como en el Ecuador se accede a recursos y servicios estatales no como derechos y obligaciones sino como miembros de clientelas.

La acción de los grupos de presión de acuerdo a su incidencia puede calificarse como positiva o negativa. Los grupos de presión, dentro del sistema democrático, son necesarios en la medida que exijan al poder central la adopción de políticas que favorezcan el bien común y también conduzcan a la depuración del aparato burocrático. En otras circunstancias, el accionar de estos grupos inspirados en defender sus intereses y hasta por alcanzar notoriedad, obstaculiza la ejecución de políticas y estrategias gubernamentales, llegando incluso a inmovilizar al aparato estatal, propiciándose en ocasiones, por sus líderes, actos corruptos que atentan contra el convivir democrático.

Ciertos gremios, sindicatos y algunos partidos políticos se han constituido sobre la base de intereses patrimonialistas de elites o grupos de amigos que, a título de obtener beneficios para sus integrantes, consiguen prebendas y privilegios particulares, postergando la satisfacción de las necesidades de la gran mayoría del pueblo ecuatoriano.

Excesivo Centralismo

En el Ecuador el gran crecimiento del Estado y su aparato tuvo lugar en la década de los 70; por las razones expuestas, el desarrollo, integración y modernización del país se impulsó desde la iniciativa pública. Sin embargo, la labor en el orden infraestructural y de extensión de los servicios no fue proporcional al crecimiento de los organismos y funciones del Estado, el cual ni planificó ni racionalizó la implementación de sus recursos humanos y materiales, y por el contrario continuó dotándose en la década siguiente de una burocracia excedentaria y disfuncional. Lo que agrava el problema es que la centralización

no es de orden meramente administrativo y burocrático, sino que responde a una concentración de poder y de recursos.

Una particular corruptela del centralismo y del mismo presidencialismo, es la política de la chequera practicada por el Gobierno de turno o ese folklórico rito del Presidente o de sus Ministros de inaugurar obras por toda la geografía de la República, cuando deberían ser los gobiernos seccionales y regionales los que trabajen por sus propias provincias, cantones y áreas de circunscripción territorial, y los que obtengan los consiguientes réditos o sanciones políticas. El centralismo ecuatoriano refleja una tendencia contraria a la democratización interna del mismo Estado, a la vez que atenta contra una democratización real y plena de la sociedad civil, y afecta sus derechos de participación y representación efectiva en los organismos estatales de cada provincia, cantón o parroquia.

La fractura entre lo político y social se duplica al interior del mismo funcionamiento del Estado, en una superposición de lo político sobre lo tecnocrático muy ligada a la periodización del poder de cada gobierno, el cual acostumbra ha extender nombramientos de cargos políticos, cuyas atribuciones restan eficacia a las funciones técnicas o supeditan éstas a los intereses de aquellos.

Un elemento que ha impedido la descentralización es la injerencia de los partidos políticos cuya acción, una vez llegados al poder, propendió a concentrar en el ejecutivo el ejercicio de las potestades públicas, fomentando el clientelismo y, debilitando los municipios y los consejos provinciales, particularmente de signo contrario.

El Estado contra el ciudadano

En los países de larga tradición democrática, donde los derechos civiles han precedido de alguna manera y fundado los derechos políticos y donde la democracia social sigue siendo la base de la democracia política, las diferencias y desigualdades socioeconómicas entre los individuos o grupos preservan y garantizan siempre las libertades de derechos civiles de los pobres y aún marginales.

En términos demasiado generales se dice que una sociedad es plenamente democrática cuando garantiza las libertades y derechos civiles de toda la población. En países más jóvenes, como el Ecuador, los derechos políticos (libertad de voto, de expresión y opinión) no solo se han anticipado a los derechos civiles, sino que éstos parecen identificarse tanto con el sistema político democrático, que con la democracia se han hecho sinónimo de tales derechos políticos sin considerar su aspecto más fundamental: los derechos y libertades ciudadanas.

4.1.2.2. En lo Legal

En muchos ecuatorianos está enraizada una actitud de irrespeto a la Ley, no existe en ellos una conciencia de que el sometimiento a la normativa legal es un factor determinante para la convivencia ciudadana.

La existencia de un gran número de leyes, reglamentos, acuerdos y resoluciones, con disposiciones contradictorias y anacrónicas, a más de su dispersión, impiden su conocimiento cabal, lo que provoca desconcierto en los ciudadanos e incertidumbre jurídica en las relaciones entre las personas, y entre éstas y la Administración Pública. La simple promulgación de diferentes cuerpos legales en el Registro Oficial ha resultado ser insuficiente.

De otra parte, la normativa legal en el Ecuador acusa un panorama de incertidumbre, tanto por las continuas modificaciones de determinados cuerpos legales, cuyas reformas y la expedición de varios acuerdos, resoluciones, pasando por la Ley y hasta la misma Constitución son cambiadas, en unos casos; cuanto porque otras disposiciones, permanecen estáticas, para atender intereses de grupos de presión que mantienen al país cautivo de sus ambiciones, perjudicando las aspiraciones y postergando la atención de las necesidades de las grandes mayorías.

Más del 50 % de las personas que llenan las cárceles ecuatorianas no tienen sentencia, lo que es un indicador de la aberrante lenidad, negligencia y arbitrariedad del Estado, sus instituciones y las personas que detentan los cargos públicos, situación que denota un círculo de irresponsabilidad y connivencia, en especial de aquellos que conforman la Administración de Justicia y otras instancias estatales involucradas en dicha problemática.

Sobre los procedimientos

La imposibilidad de concluir los juicios penales por ausencia de los sindicados por la comisión de actos de corrupción, sumado a las normas que

establecen la prescripción de determinados delitos económicos, constituyen dos escudos que han permitido a los responsables salir del país o ponerse a buen recaudo, dejando que transcurra el tiempo para que caduquen las acciones o se extinga la facultad para castigar esos actos ilícitos y así poder retornar y hasta reinsertarse socialmente y gozar de los dineros y recursos malhabidos, lo que ha consagrado un flagrante estado de impunidad.

Actualmente por concepto de multas en los delitos de corrupción y actos conexos con aquellos, se prevé el cobro de sumas irrisorias, así la multa máxima que puede imponer la Contraloría General del Estado por el establecimiento de responsabilidad administrativa es de 50.000 sucres, en tanto que en la legislación penal gran parte de las multas son todavía menores, aspecto que contribuye al mencionado estado de impunidad.

En relación con la designación de los primeros personeros de ciertos organismos de control se evidencia una vulnerabilidad del sistema, por cuanto al ser escogidos algunos de estos funcionarios, como es el caso del Contralor General del Estado de la terna que enviaba el Presidente de la República al Congreso Nacional y, ahora que la decisión popular manifestada en la consulta de mayo de 1997 aprobó la designación de dicho funcionario directamente por parte del prenombrado organismo parlamentario, pero pretendiéndose, como lo ha hecho la Asamblea Constituyente (según consta del artículo 130, numeral 12 de la Constitución Política que entraría a regir en agosto de 1998) que sea el mismo Presidente el que elija al Contralor de la terna elaborada por el Congreso, dicha modalidad podría prestarse para manipulaciones y para que existan "negociaciones" en la selección.

4.1.2.3. En lo Judicial

Cualquier intento para combatir la corrupción pasa en primer lugar por la tragedia que significa el Sistema de Administración de Justicia en el Ecuador, caracterizado por la existencia de órganos judiciales objeto de influencia política, la carencia de incentivos y un inadecuado trato al empleado judicial

En la Administración de Justicia se evidencia un ambiente de lenidad, con juicios que se tramitan "mal, tarde o nunca"; sentencias que escandalizan por su desparpajo, perjudicando flagrantemente a quien tiene la razón; en lo que respecta a los procesos que se instauran para determinar a los responsables por pérdidas, sustracciones y los perjuicios contra los bienes e intereses del Estado y sus entidades, se encuentran un gran número de juicios que se pierden por la negligencia, descuido y hasta olvido intencional de quienes están obligados a patrocinar y vigilar la prosecución de esos expedientes, lo que ha contribuido a la corrupción imperante y al desprestigio del sistema judicial ecuatoriano.

La designación de los más altos magistrados de la Función Judicial por parte del Congreso Nacional, en base de consensos logrados sobre intereses políticos y partidarios y la influencia de grupos de poder hegemónico, distorsiona la calidad con que deben obrar los jueces, algunos de los cuales desde la función conferida devuelven el favor ejecutando ciertas acciones u omisiones legales, poniéndose al servicio de quienes los eligieron o respaldaron

su selección, lo que ha restado credibilidad en la administración de justicia y ha provocado el rechazo a la modalidad de su nominación.

Otros deficiencias de la Función Judicial que propician la corrupción son las modestas remuneraciones que percibe la mayoría de servidores judiciales, pues no obstante de que recientemente los sueldos de los Jueces de la Corte Suprema han sido incrementados, dicha elevación no ha alcanzado a todas las instancias de esa Función del Estado, especialmente al sector administrativo.

Asimismo, en los órganos de administración de justicia, el número de jueces y judicaturas resulta insuficiente para atender las crecientes demandas de justicia; así como carecen de los recursos y medios indispensables para su desempeño.

4.1.2.4. Ambiente generalizado de inseguridad

En el plano de las inversiones, no obstante que últimamente se expidieron Leyes como las de Comercio Exterior e Inversiones, de Promoción y Garantía de las Inversiones que garantiza una estabilidad tributaria de 25 años, así como la Ley de Propiedad Intelectual, cuyo espíritu es dotar a la iniciativa extranjera de un marco jurídico que le proporcione cierta seguridad para que asiente sus capitales en el Ecuador, la situación del país no parece mejorar en éste ámbito, por cuanto resulta que solo el marco jurídico no es suficiente para atraer la inversión foránea, pues flota un ambiente de irrespeto a la Ley, en que los jueces emiten diversas interpretaciones, lo que genera inseguridad jurídica, hay un acentuado irrespeto por la propiedad privada y hasta corren peligro

algunos extranjeros por los secuestros, lo que causa inseguridad física, sumado a la inestabilidad política, por el continuo cambio de autoridades y hasta de presidente, agravado por las súbitas e inopinadas medidas como la devaluación monetaria, alza de los precios de los combustibles y la inflación que causan inestabilidad económica.

4.2. Recomendaciones

Los problemas actuales ya no son coyunturales pues han pasado a ser estructurales y por lo mismo las soluciones deben tener el mismo carácter, con políticas, estrategias y acciones diseñadas y aplicadas de dentro hacia afuera empezando por una profunda reforma educativa, un rechazo enérgico y definitivo a la corrupción, creando una auténtica conciencia de Patria, en base de principios de solidaridad y civismo que lleva a los ciudadanos a pensar y actuar en función, no de intereses personales sino de la colectividad y de una nueva realidad nacional; así como es necesario reflexionar en la aplicación de una reforma total de la estructura del Estado ecuatoriano, empezando por posibilitar la participación del pueblo, de las grandes mayorías, modificando las variables y reglas del convivir social, cambiando la mentalidad del sector empresarial a través de concienciar a los diferentes actores sociales en la premura de una interacción transparente en la economía, en base de la trilogía: Estado - Empresa Privada - Sociedad Civil., a fin de lograr elevar los índices de desarrollo del capital humano.

La corrupción es un flagelo que penetra todas las estructuras del Estado y la Sociedad, por lo que para combatirla de modo frontal se requiere de la

Voluntad de todos los estamentos e instancias de la estructura política y sicosocial del país, partiendo de la revalorización del ciudadano en base de la consideración de las potencialidades del ser ecuatoriano

Procurar una Sociedad en la que prevalezcan valores substanciales como son los de libertad, la justicia, la solidaridad, el respeto a la ley y la paz, que se han visto en grave amenaza por la corrupción, consecuentemente es necesario infundir un culto a los valores cívicos y morales desde el nacimiento del ser humano ecuatoriano.

Es imperioso, por tanto, rescatar el respeto a los valores, reforzando la célula de la Sociedad, la Familia, a través de la concientización de que los dineros fiscales pertenecen al pueblo, es patrimonio de todos los integrantes de la Nación ecuatoriana, es decir son sagrados. Cultivar los valores morales y éticos desde la infancia, educar en la honestidad, desde el hogar, en las escuelas y colegios, en las universidades, en la vida cotidiana, por ello es menester empezar no sólo por la prédica, sino hacer un ejercicio diario de una vida correcta, cuyos más importantes exponentes deben ser los gobernantes, los que ostentan altos cargos políticos y burocráticos, los que ocupan los estamentos superiores del sector privado, en fin los líderes civiles y hasta los religiosos.

4.2.1. En lo Político

A efectos de afianzar la Democracia es imprescindible que todas las instituciones políticas de nuestro país se sometan a un baño de honestidad y transparencia. El mencionado objetivo nacional permanente no puede, no debe

ser sacrificado a título de la obtención de un partido político, grupo de presión o poder económico, organización social como los bancos y los sindicatos, de réditos o prebendas para sus integrantes. Es una necesidad inmediata de la sociedad que aspira a vivir en una verdadera democracia, que se busque la solución a los problemas más acuciantes de sus miembros, como son la pobreza, el desempleo, la salud, la educación, en fin, el logro de un desarrollo sostenible equitativo y con rostro humano.

Concientizar a los integrantes del Congreso Nacional sobre la necesidad de introducir reformas legales en los ámbitos político, económico y sicosocial para alcanzar el desarrollo.

Es necesario resaltar que los no afiliados a los Partidos Políticos deben fijarse responsabilidades doctrinarias e ideológicas orientadas a la consecución de objetivos de Estado en la búsqueda permanente del desarrollo social y económico del país en su conjunto y a otros aspectos de vital importancia en la vida democrática del país.

Es prioritario fortalecer el sistema democrático, permitiendo la participación de los diferentes movimientos sociales y grupos organizados de la Sociedad Civil, así como robusteciendo el régimen de partidos políticos, cumpliendo y haciendo cumplir la Ley de Elecciones y Partidos Políticos, observando lo atinente al requisito mínimo de votos establecidos por el mecanismo del cociente electoral respecto de los partidos minoritarios; así como estableciendo un Consejo Supremo Electoral que apruebe los idearios, planes y programas de gobierno, instrumentando un sistema de rendición de cuentas de los gastos electorales, tanto del origen, utilización y destino de tales recursos, como del ejercicio de la función pública, aprobando la revocabilidad del

mandato en caso de que quienes resulten electos incumplieren sus ofertas y promesas electorales, se cambiaren de "camiseta" o defraudaren a sus electores.

La figura jurídica de la revocatoria es distinta de la destitución. La revocatoria sólo puede ser decidida por el mandante, consecuentemente son los electores de la respectiva circunscripción territorial los que mediante el mecanismo de la consulta popular y en función del cumplimiento de su plataforma o programa de gobierno, definirán la revocatoria, bajo determinadas normas de oportunidad para su realización y la posibilidad de su convocatoria. Se contemplará una determinada proporción de electores y de votos afirmativos requeridos para su adopción. La revocatoria debe alcanzar a todos los representantes elegidos por votación popular y directa.

Que se acoja la inhabilidad para ser candidato a cargos o dignidades de elección popular, conforme ha sido previsto por la Asamblea Nacional, respecto de las personas que estén sindicados en un juicio y tengan en su contra llamamiento a etapa plenaria o hubiere sido sentenciado como responsable por delitos de corrupción sancionados con pena de reclusión.

La mencionada prohibición debería ampliarse para los diputados que hubieren sido destituidos por el Congreso Nacional por actos de corrupción o actividades relacionados con tales delitos.

Que se ponga en vigencia el Estatuto de la Oposición aprobado por la Asamblea Nacional que establecen la institucionalidad de los deberes y derechos de la oposición política, según la Ley, que tiende a contemplar la corresponsabilidad en la conducción del Estado, aspecto que coadyuvará a una mayor gobernabilidad del país.

En cuanto a los Partidos Políticos es indispensable que sus líderes y sus integrantes den nuevos contenidos a la actividad política, sobre todo imprimiendo nuevas prácticas en el ejercicio del poder, con la conjugación de los intereses de esas organizaciones con los de la Comunidad.

Las contribuciones a las campañas electorales crean circunstancias propicias a manifestaciones de corrupción, por lo que es necesario que se limite el gasto electoral y obligue a declarar los montos, el origen y el destino de tales aportaciones.

4.2.2. En lo Legal

Es necesario que se estimule en el ciudadano ecuatoriano la formación de una conciencia de que el apego y cumplimiento de la Ley, en base de fomentar los valores cívicos y éticos, permitirá una cultura democrática adecuada, de convivencia pacífica, de respeto y neutralización de todas las formas de arbitrariedad y violencia.

Pedro Konh T, relata como en el Japón, que es un país oriental donde los casos de corrupción son la excepción a una conducta casi lineal de honestidad y transparencia de los gobernantes y gobernados de esa Sociedad, se ha asumido con severidad y frontalidad el combate a ese mal, con la aplicación de los principios de la justicia y el castigo (seigi y batsu), ejemplificando los casos del reconocimiento público del Primer Ministro de esa Nación que pidió disculpas al pueblo japonés por haber cometido el error de nombrar como ministro en su gabinete a un político sentenciado por actos de corrupción hace dos décadas; o, la sentencia impuesta a un ex ministro por haber aceptado una coima de cien mil

dólares de una empresa de construcciones, cuyo ejecutivo principal también recibió la misma condena, obligándoseles a la devolución de los dineros mal habidos. Desde luego que los desvíos en nuestro país probablemente son mucho más abultados y la incursión de personajes descalificados en los altos cargos públicos es más frecuente, lo cual responde a que los estándares éticos que la opinión pública exige para la acción política es más alto en Japón que en el Ecuador. ¹

Para la vigencia de un verdadero Estado de Derecho, las reformas deben apuntar a lograr una auténtica independencia política y jurídica de la justicia, la plena garantía de los derechos humanos, incluidos los de las minorías étnicas, modificación integral del sistema sustantivo y adjetivo penal, con la implementación del proceso o juicio oral y público, además de una reforma del sistema penitenciario; de otra parte, debe darse mayor protección para los procesados a efectos de que tengan fórmulas ágiles de enjuiciamiento pues una gran cantidad de detenidos, en nuestro país, permanecen en las cárceles (irónicamente denominadas "centros de rehabilitación social") sin que se haya instruido el sumario correspondiente y, en otros casos, cumplen períodos de privación de la libertad que exceden largamente a las penas que se les impone en sentencia.

Asimismo, debe permitirse el acceso a la justicia de todos, pues importantes sectores de la población, en particular las minorías étnicas, no tienen posibilidades de plantear sus problemas ante la justicia ordinaria por intermedio de los letrados competentes, debido a su falta de recursos, porque no

¹ Kohn, P., "Seigi" y "Batsu" "japonés", El Comercio, 20 de noviembre de 1997, pág. A4

confían en la justicia tradicional o, sencillamente porque desconocen los diferentes mecanismos para activar un proceso.

En lo que respecta a la Administración de Justicia, es necesario establecer el mecanismo de la carrera judicial, la designación de jueces a tiempo indefinido pero no vitalicios, así como implementar cursos de capacitación para los magistrados, jueces, amanuenses y demás empleados de ese Poder del Estado, tanto de actualización de conocimientos en materias legales sustantivas como de procedimiento en las respectivas áreas de competencia.

Es indispensable que se analice la conveniencia de la expedición de una Ley Anticorrupción, cuerpo legal que debe ser una sistematización de las conductas específicas que han de reprimirse, tanto de las vigentes en algunas leyes dispersas, como tipificar otros comportamientos que deben ser considerados como actos de corrupción, simplificando la estructura normativa.

La legislación debe ser objeto de una profunda reforma, derogatoria y actualización, a través de efectuar un trabajo sistemático y gradual de depuración y codificación, según la importancia y la urgencia de los diversos temas, labor que podría encargarse a una comisión de codificación, resultando para el efecto interesante la propuesta de la Asamblea Nacional, prevista en el artículo 138 de la nueva Constitución, de instituir la Comisión de Legislación y Codificación.

Para un mejor conocimiento, comprensión, acatamiento y aplicación de la Ley, urge simplificar y depurar la legislación existente. Las leyes complicadas, confusas y hasta contradictorias, dan ocasión a prácticas corruptas. Por tanto

debe efectuarse una desregulación, que no entregue excesivas facultades discrecionales a los administradores.

Como parte integrante de la cultura cívica que debería procurarse en la educación formal está el de resaltar la importancia de la ley para la convivencia, con una ejemplificación muy sumaria de las leyes más importantes: Constitución, Código Civil, Código Penal, Ley de Tránsito, conocimiento de algunos impuestos y ordenanzas urbanas, incluyendo su tratamiento en el pensum de la educación secundaria.

El Estado tiene la responsabilidad de difundir los principales textos legales, particularmente las nuevas leyes de importancia, usando todos los medios disponibles, por ejemplo utilizando los espacios que la Ley de Radiodifusión y Televisión asigna a las entidades públicas.

La declaración patrimonial, esto es del monto y cuantía de bienes, rentas, intereses propios, tanto al tomar posesión y al dejar un cargo público, mediante la constatación física de lo manifestado para determinar efectivamente el progreso material de los magistrados, funcionarios públicos y agentes de la fuerza pública, resultará útil para prevenir o detectar la corrupción, si es complementada por auditorías y verificaciones de la inspección tributaria. Aisladamente es de poca utilidad, pero con un control tributario bien hecho puede ser muy efectiva inclusive como un medio preventivo.

En cuanto al sistema bancario y financiero, se debe considerar la implementación de un sistema permanente de vigilancia de las cuentas corrientes y bancarias e inversiones de toda índole, especialmente en ciertos círculos en los que se sospecha que estarían haciéndose depósitos y transferencias en cifras altas, complementándose con el establecimiento de un

sistema de cruce de información entre los organismos estatales que controlan las declaraciones de renta de las empresas y ciudadanos, respecto de las abultadas sumas que, muchos de ellos, manejan en el prenombrado sistema, valiéndose de la informática,

Es prioritario el establecimiento de mecanismos suficientemente efectivos y eficaces para verificar la realidad de los datos que declaran las empresas, a través del diseño y aplicación de un riguroso programa de control tributario para frenar el enriquecimiento ilícito, sobre la base de un cruce de información confiable desde las operaciones bancarias hasta los registros contables, notariales y de la propiedad por compra y venta de bienes y exigir el pago, con los correspondientes intereses y multas, a aquellas que mienten y perjudican al Fisco. También debe tomarse en cuenta a los empresarios, agricultores y ganaderos, comerciantes, profesionales, etc., que obtienen cuantiosas ganancias y ni siquiera presentan la declaración de impuesto a la renta. Con esto no haría falta la creación de nuevos gravámenes o el aumento de los existentes, pues con una recaudación transparente y eficiente de los impuestos vigentes cualquier gobierno podría atender las apremiantes necesidades del país.

En cuanto a la contratación pública, debe prohibirse la invocación del secreto o reserva del trámite de las licitaciones, concursos públicos de ofertas y de precios o del concurso privado de precios que culminan con la adjudicación a tal o cual oferente. Por tratarse de actos eminentemente administrativos, su tramitación debe observar el principio de publicidad y los participantes, sean personas naturales o jurídicas, deben tener el derecho de obtener copias de las ofertas o propuestas presentadas en tales procedimientos, así como consultar de las actuaciones de los organismos colegiados y funcionarios públicos encargados

de su trámite. Con medidas como ésta, se garantizará el derecho que les asiste a los ciudadanos de conocer los actos gubernamentales y administrativos, en general, e informarse sobre el manejo de los asuntos públicos, así como ejercer el control sobre la conducta de sus autoridades, actuando con oportunidad en la denuncia de actos ilícitos e irregulares.

Similar régimen debe aplicarse en los procesos de privatización, concesión y delegación a la iniciativa privada de las empresas o servicios públicos, pues a título de la denominada cláusula de confidencialidad, se soslaya la transparencia que debe presidir su realización, estableciéndose además mecanismos idóneos que impidan provocar una quiebra deliberada de las empresas del sector público perjudicando los intereses estatales.

A efecto de seguir la pista de los desvíos de fondos originados en la corrupción, el intercambio de información previsto en los convenios internacionales multilaterales y bilaterales celebrados para evitar el narcolavado, puede ser de gran utilidad para detectar casos de inversión y otros destinos de esos recursos en la banca y entidades financieras extranjeras.

4.2.3. Reforma Integral del Sistema de Administración de Justicia

4.2.3.1 Nominación de los Magistrados y jueces

Establecer la carrera judicial, con mecanismos adecuados para el ingreso a la Función Judicial, a través de la preparación de los aspirantes en escuelas de jueces, reformando el currículo académico de las facultades de Derecho de las universidades, a nivel de post-grado, reconocidas por la Corte Suprema, previo

concurso de méritos. En cuanto a los ascensos dentro de la carrera, debe procederse mediante oposiciones, auditorías de trabajo y evaluación de desempeño, constatación de la probidad y honestidad, así como por méritos y experiencia en el puesto, por el órgano correspondiente del Consejo de la Judicatura.

Establecer un sistema de administración de justicia independiente de toda subordinación de carácter político, a cargo de jueces competentes e íntegros, que acrediten una trayectoria sin mácula, con formación universitaria especializada, y la garantía de la carrera judicial.

Sin pretender desconocer las recientes reformas constitucionales que consagran un procedimiento de elección de los Magistrados de la Función Judicial que, luego de un período de transición de seis años, entregará a la propia Corte Suprema la responsabilidad de elegir a sus Ministros Jueces, para el efecto, se ha de buscar implementar el procedimiento más adecuado para elegir a los Ministros Jueces y hacerlo exclusivamente sobre la base de méritos profesionales (conocimientos, integridad y experiencia) y concurso de merecimientos.

En lo atinente al mecanismo de selección de los jueces antes mencionados, se ha planteado por diferentes estamentos de la Sociedad y connotados juristas, lo siguiente: a) Elección por la propia Corte Suprema: 1°. De entre los magistrados de las Cortes Superiores y Tribunales; 2°. Previa recomendación de nombres por parte de los Colegios de Abogados y las Facultades de Derecho; 3°. Para llenar vacantes, cuando los jueces de la Corte Suprema sean vitalicios o nombrados por largos períodos, por estricto concurso de méritos; b) Elección por el Congreso y el Presidente de la República: Los

Colegios de Abogados y las Escuelas de Derecho recomendarían nombres, de entre los cuales el Consejo de la Judicatura elaboraría dos ternas para la designación por el Congreso y el Presidente; 3) Elección por el Congreso: 1º. Con base en ternas propuestas por un Consejo de la Judicatura constituido por los ex-Presidentes de la Corte Suprema; 2º. Los Colegios de Abogados presentarían listas de siete a nueve nombres por cada vacante. De entre ellos, el Presidente de la República escogería una terna que se presentaría al Congreso para la designación; 4) Elección por el Consejo de la Judicatura: Por concurso de méritos, siempre que el Consejo se halle bien constituido y sus miembros tengan plena independencia y una permanencia prolongada. 2

4.2.3.2. El Personal y los recursos

En materia de remuneraciones, los jueces deben tener un sueldo digno acorde a su responsabilidad. Sin embargo de que recientemente las remuneraciones de los Jueces de la Corte Suprema han sido incrementadas y que el nivel actual de sueldos es ya decoroso, también es necesario que se diseñe un mecanismo de incentivos que permita una mayor productividad y eficiencia en el empleado judicial, además de procurar que el incremento alcance a todas las instancias de esa Función del Estado, evitando así que prosperen los intentos de corrupción por las bajas remuneraciones.

Deben dictarse cursos de capacitación para los magistrados, jueces y amanuenses y demás empleados de ese Poder del Estado, tanto de actualización

2 Consejo Nacional de Modernización, Hacia la Reforma del Estado, Publicación de Proyecto de Modernización del Estado, MOSTA - BIRF - 3822 - EC

de conocimientos en materias legales sustantivas como de procedimiento en las respectivas áreas de competencia.

En los órganos de administración de justicia, el número de jueces es insuficiente por lo que debe aumentarse substancialmente el número de jueces y judicaturas para atender las crecientes demandas de justicia.

De otra parte, es necesario que se dote a los órganos de la Función Judicial de los recursos y medios indispensables para su desempeño. Así, debe dotarse de las facilidades que ofrece la informática a fin de agilizar el trámite, despacho y resolución de los procesos; por ejemplo, sería de gran utilidad que los fallos que emiten las instancias de mayor grado: Corte Suprema, Cortes Superiores y Tribunales Distritales, sean procesados y puestos en conocimiento, a través de redes computacionales, de los jueces de menor jerarquía, con lo que se procuraría los antecedentes jurisprudenciales con oportunidad, además de que se evitaría actuaciones disímiles de las instancias inferiores reduciendo la posibilidad de fallos contradictorios y el margen de sentencias arbitrarias por desconocimiento o colusión; del mismo modo, se recomienda el establecimiento de una policía judicial que debe estar a las órdenes de órganos jurisdiccionales apropiados, como las Cortes de Justicia o las Fiscalías del Ministerio Público.

4.2.3.3. Sobre los procedimientos

La Función Judicial y las instancias competentes del Poder Público deben actualizar las leyes procesales en general; y, en especial las de índole penal,

revisando los anticuados y tediosos procedimientos, así como las disposiciones que se prestan para dilatorias que impiden decisiones oportunas y apegadas a la Ley por parte de los órganos judiciales.

Urge introducir cambios en los procedimientos legales para conseguir una administración de justicia más rápida, eficaz y transparente. Las principales reformas deberían apuntar a diseñar e implementar sistemas de descongestión de las causas que reposan en los órganos judiciales, a través de implementar mejoras en la técnica del manejo de los casos, y un enfoque administrativo uniforme, más centralizado y que requiera menos tiempo, instaurando los procedimientos del juicio oral, reducir las facultades de jurisdicción voluntaria, que son excesivas, para evitar la acumulación de trabajo de las judicaturas; y, recurrir con más frecuencia a procedimientos de conciliación o arbitraje para reducir la tramitación de los procesos o evitar los litigios.

Es imperioso que se diseñe y establezca sistemas probatorios eficaces y suficientemente demostrativos de los actos de enriquecimiento ilícito, fortaleciendo a su vez los procedimientos de investigación que permitan detectar los sofisticados estratagemas que emplean los corruptos.

Debido a la prescripción de las acciones y las penas y la imposibilidad de que se continúe con los juicios por la ausencia de los sindicados, se ha generado, respecto de los delitos económicos, un estado de impunidad, por lo que debe ponerse en vigencia las reformas aprobadas por la Asamblea Nacional en relación con la imprescriptibilidad de las acciones y las penas en los delitos de corrupción administrativa, a efecto de que puedan seguirse los juicios hasta su sentencia final, aún en ausencia o por estar prófugos los sindicados.

Para hacer más efectiva la lucha anticorrupción, lo anterior debe complementarse con la aprobación de la extradición, con la consecuente suscripción de convenios multilaterales y bilaterales, de acuerdo con el espíritu de la Convención Interamericana contra la Corrupción, a fin de que exista el marco legal adecuado que permita aplicar la Ley a los delincuentes que fugan al territorio de otros Estados, así como con lo relacionado con la persecución del soborno transnacional.

En cuanto a la Contraloría General del Estado conviene considerar la necesidad de cambiar la mecánica y los procedimientos de trabajo y realizar una acción preventiva y concurrente, en lugar de limitarse a una inspección a posteriori de las actuaciones de los servidores públicos y del manejo e inversión de los recursos del erario nacional.

4.2.4. Respetto de la Administración Pública

El reconocimiento del Estado de que su capacidad de control es limitada no puede significar que sencillamente se allane al fenómeno de la corrupción, sino por el contrario revitalizar su capacidad, con políticas de incentivos para que los funcionarios públicos desempeñen mejor su trabajo. Los incentivos podrían ser: formular normas, fomentar la competencia, escuchar la opinión ciudadana, así como aumentar la colaboración con el sector privado. De otra parte, debe reducir los controles de comercio exterior, eliminar las barreras que obstaculizan el acceso a la industria privada, modernizar empresas estatales, reducir el clientelismo político y mejorar el salario en el sector público.

La revolución de la nueva concepción administrativa consiste en obligar a un organismo concebido verticalmente y por territorios a funcionar transversalmente por medio de las relaciones internas entre clientes y proveedores, aumentando la rapidez de la respuesta y disminuyendo el número de tareas inútiles, o sea desburocratizando, a fin de evitar posibles prácticas corruptas, pasando de una organización por funciones y atribuciones a una organización basada en misiones y contribuciones.

Podría establecerse una lista, seguramente incompleta, de factores que permiten volver eficiente la administración pública y que, si los hacen suyos las entidades, suscitarían un salto cualitativo en cuanto al logro de resultados. Esos factores no son inalcanzables sino que pueden provenir de procesos de capacitación y de aplicación de normas, realizables a condición de que cada uno se sienta comprometido con el aprendizaje y práctica de alto nivel institucional.

El proceso de reforma debe capacitar al personal directivo y de cuadros medios para que adquieran destreza y mejoren las prácticas de trabajo en todo el sistema y en las funciones de la empresa, tales como planificación, investigación y desarrollo, compras, mercadeo, fabricación, laboratorio, ventas, publicidad, distribución y servicio.

En relación con los servidores del sector público, sean empleados, trabajadores u obreros, es prioritario que se dicten cursos de capacitación periódicamente, se instituya un sistema de evaluaciones periódicas que permitan elevar el nivel de eficiencia y efectividad de los mismos, así como que se establezca un sistema de remuneraciones acorde con el esfuerzo realizado, y en lo posible mecanismos de incentivos, teniendo en consideración el principio

legal de que "a igual trabajo igual remuneración", en atención al ONP Justicia Social.

De otra parte, el ingreso al servicio público y la carrera administrativa debe estar inspirado en el concurso de oposición. No debe primar la recomendación de un político, sino el examen de los conocimientos y potencialidades del aspirante, de los antecedentes de su conducta, es decir calificaciones de eficiencia, probidad y honestidad. Dotar a las entidades públicas de personal idóneo, suficientemente capacitado y bien remunerado, de modo que, no sea presa fácil de la coima o del soborno, por un lado, e imprimir en ellos la necesaria mística de honestidad y respeto a los bienes e intereses públicos y privados.

Si se quiere responder realmente al problema de la baja capacidad de gestión de las entidades del sector público y a sus causas, es indispensable emprender procesos de reforma administrativa con una visión de largo plazo. El primer obstáculo con que tropieza tal empeño es la ya señalada perspectiva inmediatista de las autoridades que ocupan su cargo por un tiempo definido y limitado. Sin embargo, en el momento actual existen en el país corrientes políticas y posiciones de los electores que se inclinan a preferir las acciones y las personas que trabajan para el largo plazo y este factor se está incorporando, cada vez con mayor veracidad, al discurso político. Asimismo, la presencia, siempre en mayor proporción, de sectores tecnopolíticos en la administración pública, los éxitos logrados por organismos estatales en materia de eficiencia (Programa de Desarrollo Municipal, Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo, Municipio de Quito y algunos gobiernos locales) y la presencia activa de organismos, fundaciones y entidades consultoras nacionales e internacionales de asistencia

técnica, permiten considerar como posible el comienzo de un proceso sostenido de reforma administrativa estatal.

Un servicio público de carrera, es decir, estable, motivado y con remuneraciones dignas, no es generalmente proclive a la corrupción. El fortalecimiento del servicio civil y su capacitación continua resultan así piezas claves en la lucha contra la corrupción.

4.2.5. La Descentralización y la participación ciudadana

Descentralización es el proceso de transferencia del poder político, desde el Gobierno Central a instancias del Estado cercanas a la población, dotadas de independencia administrativa y legitimidad política propia.

En el caso ecuatoriano, se trata de que muchas de las funciones políticas, administrativas, fiscales y financieras, bajo el objetivo propuesto en la Ley de Descentralización del Estado serán progresivamente trasladadas a las alcaldías, consejos provinciales, organismos regionales independientes. En el caso de las gobernaciones lo que operaría es la Desconcentración pues al pertenecer o ser dependencias del ejecutivo solamente se producirá una delegación de actividades y competencias.

Con la descentralización las comunidades tendrán un instrumento, ahora inexistente, para hacer rendir cuentas en las elecciones a aquellos funcionarios que no hayan cumplido sus responsabilidades. Nadie estará más interesado que la misma población atendida por los gobiernos regionales y locales, en aumentar la calidad de los servicios prestados por el Estado y disminuir sus costos simultáneamente. En este sentido, se puede esperar que muchas de las

reivindicaciones que serán objeto de la negociación entre las organizaciones sociales de las comunidades y los gobernantes, se orientarán al aumento de la eficiencia de la administración pública. La participación de la Sociedad Civil en el control de la gestión de los entes encargados de los servicios públicos, a través de una descentralización adecuada constituye un medio para crear mecanismos de control social efectivos si las comunidades se organizan para participar en ese control, a través de la rendición de cuentas, la revocabilidad del mandato, entre otros mecanismos que promuevan una auténtica democracia participativa. Consecuentemente, debe procurarse el acceso de los ciudadanos y grupos organizados de la Sociedad Civil, a la gestión, control y fiscalización de los servicios públicos, institucionalizando espacios de participación que permitan imprimir transparencia en los procesos administrativos. En cuanto a la rendición de cuentas, convendría reflexionar en el establecimiento de comités de vigilancia que, proviniendo de las organizaciones tradicionales territoriales de base, es decir de vecindarios, barrios, comunidades organizados, demanden la presentación de tales cuentas y participen en la toma de decisiones.

El Gobierno Central debería reservarse todas aquellas competencias de carácter global así como las decisiones políticas que afecten al conjunto de la Nación, tales como: puertos, aeropuertos, vías de comunicación terrestre, ciertas minas y yacimientos, entre otras; al mismo tiempo que las municipalidades, consejos provinciales y las entidades descentralizadas deberían ocuparse, en sus respectivos ámbitos territoriales, especialmente de lo referente a la gestión administrativa, presupuestaria, de personal, funcional, organizativa y de atención al público: fomento agrícola e industrial, ordenamiento territorial, la construcción y mantenimiento de infraestructura, la gestión ambiental, los

servicios públicos, la salud, la educación, aguas, telecomunicaciones y energía, el fomento de la investigación tecnológica y otras actividades de orden social, económico y cultural.

La transferencia deberá ser progresiva, en virtud de la necesaria maduración administrativa y organizativa de las municipalidades, prefecturas provinciales y otros entes de desarrollo regional, pues resulta obvio que no todos estos organismos están plenamente capacitados para asumir y desarrollar en un sólo momento todas las actividades descritas.

Resulta vital que la Ley de Descentralización cuente con un Reglamento General de Aplicación que desarrolle lo atinente al área de las competencias concurrentes e indique funciones atribuibles a los sectores, delimitando y distribuyendo clara y precisamente las competencias del Gobierno central, los Consejos Provinciales, las Municipalidades y los Organismos regionales de Desarrollo, para evitar duplicación, superposición y confrontación de funciones, de modo que se revele todas las potencialidades, ordene el proceso de asunción de responsabilidades y evite las ambigüedades que se van generando. Una reglamentación elaborada en base del consenso de los organismos involucrados.

En síntesis: a) la descentralización del Estado se presenta como la primera urgencia, para restaurar o iniciar la capacidad de representación en la sociedad nacional; b) al extenderse, las formas de representación articulan en un mismo continuum lo político y la política, la política y lo social; c) los dos precedentes procesos hacen posible un ejercicio de la democracia, la cual vive y se fortalece de mediaciones (no tanto de intermediarios), que solo el ciudadano es capaz de desempeñar, y cuya "acción política" (no tanto la "actividad política") constituye la forma superior de la vida colectiva y el vínculo social.

Es necesario avanzar la reflexión en torno al problema sustantivo de la ciudadanía, de los derechos civiles y de las condiciones de su ejercicio, porque ello involucra tanto la institucionalidad del mismo Estado, desde sus aparatos jurídicos, judiciales y policiales hasta los ideológicos, como la política investida en las cotidianidades sociales. La modernización del Estado y de la sociedad nacional, la descentralización y la desconcentración tiene que pasar por la transformación del "pueblo" en "ciudadanía" y derivado de esta en "ciudadanos".

4.2.6. La institucionalización de una Comisión de lucha contra la Corrupción

En materia de control de la corrupción, debe crearse una Comisión Nacional de Ética y Valores Cívicos, integrada por representantes de la Sociedad Civil y del sector público, de alta calificación moral y probidad. Para éste propósito, se posibilitará la participación ciudadana, permitiendo al individuo la denuncia de los actos de corrupción, instrumentando mecanismos de vigilancia política que tornen efectiva una campaña moralizadora, en base de un control real del sector civil sobre las actividades gubernamentales. Ha de establecerse un sistema de denuncias sustentado en un mecanismo e instancias de control integral, creados en diversos estamentos y organismos estatales en los que participen también personas particulares, desvinculados y sin compromiso con el sector público, ante los cuales el ciudadano común pueda dirigirse para formular sus reclamos contando con la seguridad de que serán atendidos, pronta

y eficientemente, todo bajo la coordinación y supervisión de un Comité Nacional de Etica, conformado por personas sin mácula y de intachable probidad y honradez.

También debe promoverse en los comunicadores sociales y en los medios de comunicación colectiva la formación de una conciencia de respeto a los valores éticos y cívicos y a una práctica sana en la orientación de la opinión pública, sobre la base de la subsistencia de los objetivos nacionales permanentes.

4.2.7. En lo Educativo

Factor fundamental, quizá el más importante es el de la existencia de un auténtico proceso de educación sobre la problemática de la corrupción, infundiendo en el individuo una educación ética y cívica. En conjunto con las otras acciones propuestas, debe ayudar a crear gradualmente un imperativo de honestidad en la conducta personal. Por tanto, es necesario volver a ciertos valores de nuestra cultura tradicional y afianzar otros que nos permitan guiarnos sobre la base de una auténtica fe y madurez ciudadana. La escuela es el ambiente donde debe consolidarse esa formación ética, con cambios adecuados en el pensum y en los métodos de la enseñanza que específicamente tomen en cuenta esta finalidad, sin descuidar por cierto la responsabilidad de la familia y el ejemplo de las autoridades.

Consecuentemente, resulta apremiante diseñar una estrategia nacional anticorrupción que permita una interacción de todos los factores que deben participar en el proceso de recuperación de los valores éticos, morales, cívicos y patrióticos. Para el efecto, teniendo en consideración de que la Educación es

deber primordial del Estado, la Sociedad y los Padres de Familia, el sistema educativo debe apuntar a la universalización de su cobertura, el mejoramiento de su calidad y a su adecuación a los requerimientos de la colectividad en consideración a la consecución y preservación de los Objetivos Nacionales Permanentes, con el objeto de lograr que los seres en formación lleguen a la edad adulta habiendo adquirido conciencia de la pertenencia al Estado-nación ecuatoriano, sintiendo una auténtica responsabilidad en la vida de la comunidad a la que pertenecen.

REFERENCIAS

Asociación Latinoamericana de Administración Pública, ALAP, Asociación Ecuatoriana de Presupuesto Público (1996), Inestabilidad y Políticas Públicas, Consejo Nacional de Modernización del Estado, Quito.

Asociación Latinoamericana de Administración Pública, ALAP, Asociación Ecuatoriana de Presupuesto Público (1997), Globalización, Finanzas y Gestión Pública, Ministerio de Finanzas y Crédito Público, Quito.

Barriga López, Franklin, Problemas del Mundo Contemporáneo, Grupo de Observadores Latinoamericanos, Instituto Ecuatoriano de Estudios para las Relaciones Internacionales, Impresión Artes Gráficas Señal Cía. Ltda., 1996, Quito.

Centro Andino de Acción Popular, CAAP, (1994-1995) Revista Ecuador Debate, Números 33 y 34, Quito.

Consejo Nacional de Modernización (1997) Revista el Nuevo Siglo, CONAM, Año 1, Número 2, octubre.

Consejo Nacional de Modernización (1998) Hacia la Reforma del Estado, Proyecto de Modernización del Estado - MOSTA-BIRF-3822-EC.

Datos periodísticos referentes a la corrupción, fuentes: El Comercio; El Universo, El Hoy, Blanco y Negro, etc;

De Cabanellas, Guillermo, (1981) Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Editorial Heliasta S.R.L., Tomo C-Ch., Buenos Aires.

Escriche, Joaquín, (1987) Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, Fondo de Cultura Ecuatoriana, Tomo 2, Quito.

Fundación José Peralta, Centro de Educación Popular, CEDEP, Instituto de Investigaciones Sociales-ILDIS, Corrupción, epidemia de fin de siglo, Primera Edición, Quito, 1995.

Fundación Konrad Adenauer, Centro Interdisciplinario de Estudios Sobre el Desarrollo Latinoamericano, CIEDLA, Contribuciones, Corrupción, Ejemplar No. 4, octubre-diciembre, Buenos Aires, Argentina, 1995.

Klitgaard, Robert, (1992) Controlando la corrupción, Fundación Hanss Seidel, Editorial Quipus srl., La Paz, Bolivia.

Moreno Ocampo, Luis, (1993), En defensa propia, como salir de la corrupción, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, Argentina, Tercera Edición.

Oleas Rodríguez, Medardo, (1997) Como combatir la Corrupción en el Ecuador, Editorial Abya-Yala, Quito, Primera Edición.

Vistazo, Revistas No. 711, 735 y 736 (1997-1998), ediciones de abril de 1997, marzo y abril de 1998.

