

Article 13. Participation of society

1. Each State Party shall take appropriate measures, within its means and in accordance with fundamental principles of its domestic law, to promote the active participation of individuals and groups outside the public sector, such as civil society, non-governmental organizations and community-based organizations, in the prevention of and the fight against corruption and to raise public awareness regarding the existence, causes and gravity of and the threat posed by corruption. This participation should be strengthened by such measures as:

- (a) Enhancing the transparency of and promoting the contribution of the public to decision-making processes;
- (b) Ensuring that the public has effective access to information;
- (c) Undertaking public information activities that contribute to non-tolerance of corruption, as well as public education programmes, including school and university curricula;
- (d) Respecting, promoting and protecting the freedom to seek, receive, publish and disseminate information concerning corruption. That freedom may be subject to such restrictions as may be such as are provided for

INFORME DE SOCIEDAD CIVIL

sobre la Implementación del Capítulo II (Prevención) &
Capítulo V (Recuperación de Activos) de la

CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN

EN ECUADOR

por Fundación Ciudadanía y Desarrollo

AGRADECIMIENTOS

Con el objetivo de contribuir al examen nacional de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) en Ecuador en su segundo ciclo, este informe sombra fue elaborado por Fundación Ciudadanía y Desarrollo, utilizando los materiales de orientación y la plantilla de informe diseñada por la UNCAC Coalition y Transparencia Internacional. La producción de este informe fue apoyada por la UNCAC Coalition, y fue posible gracias a la financiación proporcionada por la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo (Norad) y la el Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca (Danida).

Las conclusiones de este informe son las de los autores, pero no reflejan necesariamente las opiniones de la UNCAC Coalition y de los donantes que han hecho posible este informe.

Se ha hecho todo lo posible por verificar la exactitud de la información contenida en el presente informe. Se resalta que la información recolectada para la elaboración del presente informe culminó el 28 de noviembre de 2020, por lo que acciones y eventos posteriores a esta fecha no se reflejan en este documento.

Este informe sombra fue elaborado por Denise Zelaya Perdomo y Mauricio Alarcón Salvador, quienes agradecen la participación y aportes de los representantes del sector público, sociedad civil y academia.

Los revisores de este informe fueron Danella Newman y Mathias Huter de la UNCAC Coalition.

Fundación Ciudadanía y Desarrollo (FCD)
Eloy Alfaro N33-231 y 6 de Diciembre. Edf. Monasterio Plaza. Of. 1003.
Quito – Ecuador
www.ciudadaniaydesarrollo.org
FB: <https://www.facebook.com/ciudadaniaydesarrollo>
TW: https://twitter.com/FCD_Ecuador

FCD, a través de la investigación y la educación ciudadana, tiene como objeto la promoción y defensa del Estado de Derecho, los principios democráticos y la libertad individual, así como el fomento de la participación ciudadana, el control social, la transparencia, el gobierno abierto y la innovación pública.

TABLA DE CONTENIDOS

LISTA DE PERSONAS CONSULTADAS	1
ACRÓNIMOS	2
1 INTRODUCCIÓN	4
1.1 ALCANCE	4
1.2 ESTRUCTURA	4
1.3 METODOLOGÍA	4
2 RESUMEN EJECUTIVO	6
2.1 DESCRIPCIÓN DEL PROCESO	6
2.2 DISPONIBILIDAD DE INFORMACIÓN	6
2.3 APLICACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA LEY Y LA EJECUCIÓN	6
2.4 RECOMENDACIONES DE MEDIDAS PRIORITARIAS	11
3 EVALUACIÓN DEL PROCESO DE EXAMEN DE ECUADOR	13
3.1. ACCESO A LA INFORMACIÓN	15
4 EVALUACIÓN DE LA APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DE LOS CAPÍTULOS II Y V	17
4.1 CAPÍTULO II	17
4.1.1 ART. 5 - POLÍTICAS Y PRÁCTICAS PREVENTIVAS CONTRA LA CORRUPCIÓN	17
4.1.2 ART. 6 - ÓRGANO U ÓRGANOS ANTICORRUPCIÓN PREVENTIVOS	20
4.1.3 ART. 7.1 - EMPLEO EN EL SECTOR PÚBLICO	24
4.1.4 ART. 7.3 - FINANCIACIÓN POLÍTICA	29
4.1.5 ARTS. 7, 8 Y 12 - CÓDIGOS DE CONDUCTA, CONFLICTOS DE INTERESES Y DECLARACIONES DE BIENES	34
4.1.6 ARTS. 8.4 Y 13.2 - MECANISMO DE INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DENUNCIANTES	38
4.1.7 ART. 9.1 - CONTRATACIÓN PÚBLICA	42
4.1.8 ART. 9.2 - GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	46
4.1.9 ARTS. 10 Y 13.1 - ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD	49
4.1.10 ART. 11 - PODER JUDICIAL Y FISCALÍA	54
4.1.11 ART. 12 - TRANSPARENCIA DEL SECTOR PRIVADO	59
4.1.12 ART. 14 - MEDIDAS PARA PREVENIR EL BLANQUEO DE DINERO	62
4.2 CAPÍTULO V	66
4.2.1 ARTS. 52 Y 58 - LUCHA CONTRA EL LAVADO DE DINERO	66
4.2.2 ARTS. 53 Y 56 - MEDIDAS PARA LA RECUPERACIÓN DIRECTA DE BIENES	67
4.2.3 ART. 54 - HERRAMIENTAS DE CONFISCACIÓN	69
4.2.4 ARTS. 51, 54, 55, 56 Y 59 - COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DECOMISO	71
5 ACONTECIMIENTOS RECIENTES	73
6 RECOMENDACIONES	76
7 ANEXOS	79
8 BIBLIOGRAFÍA	82

LISTA DE PERSONAS CONSULTADAS

INSTITUCIÓN	NOMBRE DE LA PERSONA ENTREVISTADA	CARGO	FECHA DE ENTREVISTA
Secretaría de Derechos Humanos	Claudia Balseca Endara	Directora de Política Integral y Promoción de Derechos Humanos	21 de octubre de 2020
Servicio Nacional de Contratación Pública	Iván Tobar Torres	Asesor Institucional	22 de octubre de 2020
Fiscalía General del Estado	Patricia A. Carranco	Directora de Cooperación y Asuntos Internacionales	22 de octubre de 2020
	Mario A. Muñoz Bayas	Agente Fiscal de la Unidad Antilavado	22 de octubre de 2020
	Diego Sánchez Mantilla	Analista de la Dirección de Transparencia en la Gestión	22 de octubre de 2020
Consejo Nacional Electoral	Santiago Vallejo Vásquez	Secretario General	27 de octubre de 2020
Consejo de Participación Ciudadano y Control Social	Anónimo	Personal de Secretaría	2 de noviembre de 2020
Grupo FARO	Estefanía Terán Valdez	Directora del área de democracia, transparencia y ciudadanía activa	9 de noviembre de 2020
Pontificia Universidad Católica del Ecuador	Efrén Guerrero	Catedrático y coordinador del programa de maestrías de Jurisprudencia	10 de noviembre de 2020
Superintendencia de Bancos	María Soledad Salvador	Directora de Atención Ciudadana	16 de noviembre de 2020
Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana	Juan Pablo Valdiviezo	Director de Derechos Humanos	20 de noviembre de 2020
	Vicente Medina Morocho	Segundo Secretario, Dirección de Derechos Humanos	20 de noviembre de 2020

ACRÓNIMOS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEICCE	Comisión de Expertos Internacionales de Lucha Contra la Corrupción en Ecuador
CGE	Contraloría General del Estado
CIES	Centro de Inteligencia Estratégica del Estado
CNE	Consejo Nacional Electoral
CNJ	Corte Nacional de Justicia
CNUCC	Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción
COFJ	Código Orgánico de la Función Judicial
COIP	Código Orgánico Integral Penal
COPFP	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
CoST	Iniciativa de Transparencia en la Infraestructura
CPCCS	Consejo De Participación Ciudadana Y Control Social
CRE	Constitución de la República de Ecuador
DDHH	Derechos Humanos
DdP	Defensoría del Pueblo
EITI	Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas
FGE	Fiscalía General del Estado
FCD	Fundación Ciudadanía y Desarrollo
FLCC	Frente de Lucha Contra la Corrupción
FTCS	Función de Transparencia y Control Social
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados
GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional
LOPC	Ley Orgánica de Participación Ciudadana
LOSEP	Ley Orgánica de Servicio Público
LOSNCP	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública
LOTAIP	Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública
LPCDPJ	Ley de Presentación y Control de Declaraciones Patrimoniales Juradas
LPLAFD	Ley de Prevención de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos
OC4IDS	Open Contracting for Infrastructure Data Standard
OCDS	Open Contracting Data Estándar
OGP	Alianza para el Gobierno Abierto
OEA	Organización de Estados Americanos

ONUDD	Oficina de las Naciones unidas contra la Droga y el Delito
PGE	Procuraduría General del Estado
SEPS	Superintendencia de Economía Popular y Solidaria
SERCOP	Servicio Nacional de Contratación Pública de Ecuador
SINFIP	Sistema Nacional de Finanzas Públicas
SPVAT	Sistema Nacional de Protección y Asistencia de Víctimas, Testigos y otros Participantes en el Proceso
SRI	Servicio de Rentas Internas
SUPERCIAS	Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros
UAFE	Unidad de Análisis Financiero y Económico
UNODC	United Nations Office of Drugs and Crime

1 INTRODUCCIÓN

Ecuador firmó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) el 10 de diciembre de 2003 y la ratificó el 15 de septiembre de 2005.¹

En este informe se examina la aplicación por parte de Ecuador de los artículos de los Capítulos II (Medidas preventivas) y V (Recuperación de activos) de la CNUCC. El informe pretende ser una contribución al proceso de examen de la implementación de la CNUCC que se está llevando a cabo actualmente y que abarca ambos capítulos. Ecuador fue seleccionado por el Grupo de Examen de la Implementación de la CNUCC mediante un sorteo para su revisión en el quinto año del segundo ciclo, es decir, para el año 2020. Se proporcionó un borrador de este informe sombra al gobierno de Ecuador el 6 de enero de 2021.

Fundación Ciudadanía y Desarrollo, contacto nacional de Transparencia Internacional en Ecuador y miembro de la UNCAC Coalition, es la organización responsable de la elaboración del presente informe.

1.1 ALCANCE

Los artículos y temas de la CNUCC que reciben especial atención en este informe son los que abarcan las políticas y prácticas preventivas anticorrupción (Art. 5), los órganos preventivos anticorrupción (Art. 6), el empleo en el sector público (Art. 7.1), los códigos de conducta, los conflictos de intereses y las declaraciones de bienes (Arts. 7, 8 y 12), los mecanismos de presentación de informes y la protección de los denunciantes (Arts. 8.1 y 8.4 y 13.2), la financiación política (Art. 7.3), la contratación pública (Art. 9.1), la gestión de las finanzas públicas (Art. 9), el poder judicial y fiscalía (Art. 11), la transparencia del sector privado (Artículo 12), el acceso a la información y la participación de la sociedad (Arts. 10 y 13.1), y las medidas para prevenir el blanqueo de dinero (Art. 14).

Asimismo, se abordan los artículos que abarcan la lucha contra el blanqueo de dinero (Arts. 52 y 58), las medidas para la recuperación directa de bienes (Arts. 53 y 56), los instrumentos de decomiso (Art. 54), la cooperación internacional con fines de decomiso (Arts. 51, 54, 55, 56 y 59) y la devolución y disposición de los bienes confiscados (Art. 57).

1.2 ESTRUCTURA

El informe comienza con un resumen ejecutivo, que incluye los resultados condensados, las conclusiones y recomendaciones sobre el proceso de revisión, la disponibilidad de información, así como la aplicación y el cumplimiento de determinados artículos de la CNUCC. La siguiente parte cubre los resultados del proceso de revisión en Ecuador, así como el acceso a la información en más detalle. Posteriormente, se examina la aplicación de la Convención y se proporcionan ejemplos de buenas y malas prácticas. Luego, se discuten los desarrollos recientes y, por último, se dan recomendaciones de acciones prioritarias para mejorar la implementación de la CNUCC.

1.3 METODOLOGÍA

Este informe se basó en la metodología proporcionada por la UNCAC Coalition, que proporciona directrices y un modelo para informes trabajado junto a Transparencia Internacional. Estas herramientas reiteran de manera simplificada la lista de verificación de la Oficina de las Naciones

¹ Ver <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html>.

Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) y proponen evaluaciones relativamente breves, comparadas con las autoevaluaciones minuciosas que exige la lista de verificación oficial. El modelo de informe incluyó preguntas sobre el proceso de examen y, en la sección sobre implementación y cumplimiento, se pedían ejemplos de buenas prácticas y áreas que requieren mejora.

Para la elaboración del informe, Fundación Ciudadanía y Desarrollo recurrió principalmente a la transparencia activa y a los pedidos de información pública, de acuerdo con la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información vigente. Respecto de esto cabe mencionar que la virtualidad y el teletrabajo ocasionados por la pandemia del COVID-19 ocasionaron retrasos y demoras en la respuesta a las solicitudes. El equipo de investigación se esforzó por obtener información de las oficinas gubernamentales y por entablar un diálogo con los funcionarios gubernamentales.

El presente informe se ha elaborado previo a la evaluación oficial del país.

2 RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe, elaborado por Fundación Ciudadanía y Desarrollo, examina la aplicación por parte de Ecuador de los Capítulos II (Medidas preventivas) y V (Recuperación de activos) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), con el objetivo de aportar al proceso en curso que se desarrolla como parte del segundo ciclo de evaluación.

2.1 DESCRIPCIÓN DEL PROCESO

Al momento de realizar el presente informe, el proceso de examen oficial de Ecuador se encuentra en etapa de elaboración de la autoevaluación. Se destaca que Fundación Ciudadanía y Desarrollo ha invitado en repetidas ocasiones tanto a la Presidencia de la República mediante su Secretaría General, como al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana en calidad de punto focal de esta examinación, a firmar el compromiso de transparencia promovido por la UNCAC Coalition, sin lograr a la fecha obtener una respuesta positiva al respecto. Asimismo, hemos expresado a estas entidades nuestra voluntad de trabajar en conjunto para impulsar un proceso de evaluación abierto y colaborativo. El Estado no ha publicado información relativa al proceso de examinación ni ha involucrado a actores no estatales en el proceso, pero aún tiene la oportunidad de hacerlo. Por otro lado, la visita de los examinadores pares es incierta debido a la pandemia del COVID-19.

2.2 DISPONIBILIDAD DE INFORMACIÓN

El acceso a información para la elaboración del presente informe representó un reto. Se identifica que existe poca información publicada de forma proactiva por las instituciones respecto a políticas públicas, informes, estadísticas y programas en materia de prevención y lucha contra la corrupción. Por otro lado, el 75% de las solicitudes de información pública presentadas no fueron respondidas por las instituciones o se respondió negando la información. Para cubrir estos vacíos, se llevaron a cabo entrevistas con actores estatales y no estatales. En el caso de las instituciones públicas, de las 15 solicitudes de entrevista, 7 fueron atendidas de forma positiva. Asimismo, se resalta que el Estado no ha publicado información relativa al proceso de examinación. Por último, se resalta que las medidas adoptadas en el marco de la pandemia del COVID-19 representaron un obstáculo para poder acceder a información y para realizar acercamientos con actores clave.

2.3 APLICACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA LEY Y LA EJECUCIÓN

En materia de políticas y prácticas preventivas de lucha contra la corrupción y órganos de prevención, existe normativa con rango constitucional y leyes que desarrollan estos dos aspectos. Se destaca que Ecuador tiene una división particular de poderes y que en la práctica la Función de Transparencia y Control Social (FTCS) llamada en papel a jugar un rol protagónico en estos aspectos, no ha logrado una articulación adecuada ni una institucionalidad sólida para cumplir a cabalidad con sus funciones legales. Por otro lado, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS, institución parte de la FTCS encargada de organizar los procesos de selección de los titulares de distintos organismos del Estado, promover la participación ciudadana, el control social y la rendición de cuentas, y fortalecer el sistema de denuncias e investigación de la corrupción), es actualmente una institución cuestionada, con baja legitimidad, cuyo futuro es incierto y requiere de debate público, abierto e inclusivo, ya que los cambios que se propone adoptar afectan los balances y contrapesos del país.

El acceso al servicio público está regulado principalmente por la Ley Orgánica de Servicio Público² con una década en vigencia. Esta norma regula a todas las instituciones de la función pública, en todos los niveles de gobierno, y estandariza el ingreso mediante concurso público de oposición y méritos. No obstante, se debe reforzar los estándares de transparencia y acceso a la información relacionados con los mismos para fortalecer el control social de la ciudadanía. De la misma manera, hay que fortalecer los requisitos de acceso y evaluación de los funcionarios de nivel jerárquico superior, de libre nombramiento y remoción, y reducir la discrecionalidad que respecto de ellos existe en la norma. De la misma manera, el acceso a altos cargos en instituciones autónomas como la Contraloría General o la Fiscalía General, de mantenerse la modalidad de concurso público de libre nombramiento y remoción, debe adoptar estándares internacionales y cumplir con la máxima publicidad y transparencia.

Con relación al financiamiento de la política hasta inicios de 2020 la normativa sobre la materia (Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas – Código de la Democracia)³ incluía muy pocas disposiciones relacionadas con la transparencia, la rendición de cuentas y el manejo financiero de las organizaciones políticas. Las autoridades podían hacer muy poco para investigar y sancionar conductas relacionadas con el financiamiento ilegal de campañas y de organizaciones políticas. Hay pocos antecedentes de investigación y sanción por parte de los órganos de control (Consejo Nacional Electoral y Contraloría General del Estado) y el más destacado caso (conocido como “Arroz Verde” o “Sobornos 2012 – 2016”) se sancionó bajo el tipo penal de cohecho. Las recientes reformas al Código de la Democracia⁴ buscan reforzar la transparencia y la rendición de cuentas, así como dotar de más herramientas al ente regulador; su aplicación efectiva inició en el proceso de elecciones generales en febrero de 2021.

Sobre las declaraciones de bienes, se destaca la necesidad de fortalecer la transparencia y ampliar su alcance, tanto con relación al contenido declarado como con relación a los actores obligados (incluyendo, por ejemplo, candidatos a elección popular), con base a estándares internacionales que permitan la constitución de herramientas de control efectivas. En cuanto a códigos de conducta para funcionarios públicos de todas las funciones del Estado, existe debilidad normativa y práctica, al no existir estándares mínimos para los códigos institucionales o una supervisión adecuada de su cumplimiento. Sobre conflictos de interés, es necesario que el país adopte normativa encaminada a la prevención y manejo de estos, así como de las puertas giratorias. Existen proyectos de Ley presentados en la Asamblea sobre esta temática, pero estos no han sido discutidos.

Con relación a la protección de denunciantes, a finales de 2020 se aprobaron reformas importantes sobre protección a denunciantes, reserva de identidad, y los incentivos por denuncia efectiva. Esta normativa requiere de procesos de coordinación interinstitucional orientados a lograr una aplicación efectiva que limite la discrecionalidad y garantice la seguridad.

En materia de contratación pública, Ecuador ha dado un salto cualitativo importante en los últimos años, adoptando estándares internacionales, políticas de contratación abierta y regulando situaciones que limitan la competitividad y transparencia. Sin embargo, es necesario que los esfuerzos sean sostenibles para lograr un cambio en el sistema, que se ha visto envuelto en múltiples escándalos de

² Ver <http://bit.ly/3q8bGSu>.

³ Ver <http://bit.ly/3oJ1Zlk>.

⁴ Ver <http://bit.ly/3oJ1Zlk>.

gran corrupción. Por otro lado, se identifica la necesidad de actualizar la legislación orientada a disminuir los riesgos de corrupción.

Si bien los temas relacionados con el Presupuesto General del Estado están normados en la Constitución, de manera general el manejo de las finanzas públicas en Ecuador está regulado principalmente por el denominado Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.⁵ Esta norma – cuyo objeto es organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, coordinar la programación presupuestaria, el Presupuesto General del Estado, los demás presupuestos de las entidades públicas, y todos los recursos públicos – consagra entre los principios para la formulación de la política pública económica, la transparencia, el acceso a la información pública y la participación ciudadana. La entrega de información a los ciudadanos sobre temas presupuestarios ha mejorado, tanto por parte del Ministerio de Economía y Finanzas como de la Asamblea Nacional, pero aún son limitados los espacios de participación real implementados.

En relación al acceso a la información, la aprobación de una nueva Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) que garantice a la ciudadanía el acceso oportuno a información de calidad, con base en estándares internacionales y a las nuevas tecnologías, es impostergable. Mientras que en materia de participación dotar de seguridad jurídica a las organizaciones sociales es una prioridad. Se resalta que la legislación ecuatoriana cuenta con figuras jurídicas para la participación ciudadana que constituyen buenas prácticas en la región, pero que su aplicación práctica debe mejorar.

La lucha real contra la corrupción, más allá de requerir reformas normativas, co-creación de políticas públicas y acciones reales, necesita de una justicia independiente que pueda vencer a la impunidad. La inestabilidad institucional producida por interferencia de otras Funciones del Estado, especialmente la Ejecutiva (a través de referendos, consultas populares, regímenes de transición y procesos de evaluación), así como la existencia de procesos disciplinarios basados en causales ampliamente subjetivas, han causado un impacto directo en la independencia judicial. Esto ha sido observado por organizaciones nacionales e internacionales, así como por el Sistema Interamericano y el Sistema Universal. Las inminentes reformas al Código Orgánico de la Función Judicial podrían aportar una salida, al adoptar estándares internacionales para el acceso y permanencia en Altas Cortes y Tribunales, delimitar las figuras sancionatorias y adoptar el modelo de Justicia Abierta para reforzar la transparencia, la participación y la rendición de cuentas en el sector.

Sobre la transparencia en el sector privado, se identifica la necesidad de desarrollar normativa e incentivos orientados a la implementación de sistemas antisoborno y de cumplimiento en las empresas. Asimismo, es necesario un mayor involucramiento proactivo, interés y voluntad del sector privado en prácticas de prevención de la corrupción.

En cuanto a la prevención del lavado de activos, existe normativa desarrollada pero la aplicación de la misma es deficiente. En el último año, impulsados por la evaluación del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), las instituciones públicas responsables han desarrollado normas técnicas, protocolos e instructivos tendientes a lograr una aplicación efectiva de medidas. El resultado de estos esfuerzos se podrá evaluar a futuro. Por otro lado, la legislación e institucionalidad debe adoptar reformas que permitan responder a las nuevas formas de lavado mediante las Fintech.

⁵ Ver <http://bit.ly/2YLG4FL>.

Sobre la lucha del blanqueo de dinero, se destaca que Ecuador cuenta con pocas sentencias en materia de lavado de activos. Es necesario realizar un diagnóstico a los procesos de investigación y judicialización en esta materia, con el fin de determinar cuellos de botella y adoptar medidas correctivas. Por otro lado, al ser el lavado de activos un delito complejo que se maneja con prueba indiciaria, el fortalecimiento de capacidades a los sistemas de investigación y a los operadores de justicia es necesario.

Si bien el país cuenta con herramientas legales para el decomiso de activos y bienes producto de actividades ilícitas, estas son insuficientes y limitadas para permitir el fin último de la recuperación de lo perdido por corrupción y otras conductas delictuales. En años recientes se han producido avances como viabilizar el comiso contra personas jurídicas, pero el hecho de seguir dependiendo de la existencia de una sentencia condenatoria ejecutoriada es un problema cuando el investigado o procesado se encuentra prófugo, fallece o goza de inmunidad. Así, se torna necesario mejorar el ordenamiento jurídico nacional en línea con la propuesta de Ley de Extinción de Dominio⁶ que posibilitará la recuperación de activos de manera directa, sin condena pero respetando los derechos fundamentales de los procesados. Este proyecto de Ley, que se encuentra actualmente en discusión en la Asamblea Nacional, representa una oportunidad para implementar de manera definitiva en el país normativa que cumpla con estándares internacionales.

Finalmente, en lo relativo a la cooperación internacional para el decomiso, no se identifican casos específicos sobre la recuperación de activos o bienes por parte de Ecuador en otros países, o de otros países en Ecuador. En este sentido, es necesario el desarrollo de normativa y flujos procedimentales, que faciliten la cooperación. El proyecto de Ley Orgánica de Extinción de Dominio contiene disposiciones que representan un avance respecto a la implementación de la CNUCC en Ecuador.

Tabla 1: Resumen de la aplicación y el cumplimiento - Capítulos II y V

Artículos de la CNUCC	Estado de aplicación de la ley	Estado de aplicación y cumplimiento en la práctica
Art. 5 - Políticas y prácticas preventivas de lucha contra la corrupción	Parcialmente aplicado	Pobre
Art. 6 - Órgano u órganos anticorrupción preventivos	Aplicado en gran parte	Moderado
Art. 7.1 - Empleo en el sector público	Aplicado en gran parte	Moderado
Art. 7.3 - Financiación política	Parcialmente aplicado	Pobre
Arts. 7, 8 y 12 - Códigos de conducta, conflictos de intereses y declaraciones de bienes	Parcialmente aplicado	Pobre

⁶ Ver <https://bit.ly/2MMZ2cG>.

Arts. 8.4 y 13.2 - Mecanismo de información y protección de los denunciantes	Parcialmente aplicado	Moderado
Art. 9.1 - Contratación pública	Aplicado en gran parte	Bueno
Art. 9.2 - Gestión de las finanzas públicas	Aplicado en gran parte	Bueno
Arts. 10 y 13.1 - Acceso a la información y participación de la sociedad	Parcialmente aplicado	Moderado
Art. 11 - Poder judicial y fiscalía	Parcialmente aplicado	Moderado
Art. 12 - Transparencia del sector privado	Parcialmente aplicado	Pobre
Art. 14 - Medidas para prevenir el blanqueo de dinero	Parcialmente aplicado	Moderado
Arts. 52 y 58 - Lucha contra el blanqueo de dinero	Parcialmente aplicado	Moderado
Arts. 53 y 56 - Medidas para la recuperación directa de bienes	Parcialmente aplicado	Pobre
Art. 54 - Herramientas de confiscación	Parcialmente aplicado	Pobre
Arts. 51, 54, 55, 56 y 59 - Cooperación internacional para el decomiso	Parcialmente aplicado	Pobre

Tabla 2: Desempeño de instituciones clave seleccionadas

Nombre de la institución	Desempeño en relación con las responsabilidades cubierto por el informe	Palabras clave que explican la actuación (ej. Recursos, organización, independencia, habilidades técnicas)
Consejo de Participación Ciudadana y Control Social	Pobre	Baja legitimidad, cuestionamientos sociales y políticos, autoridades cesadas e investigadas por presuntos casos de corrupción. Parte de FTCS.
Contraloría General del Estado	Pobre	Lidera FTCS que realizó plan “nacional” de integridad; mejorar alcance y transparencia de declaraciones; mejorar Códigos de Ética, enfoque de control ex post y no preventivo.
Defensoría del Pueblo	Moderado	Propone nueva LOTAIP; Capacidad y recursos actuales no permiten seguimiento adecuado a LOTAIP.

Fiscalía General del Estado	Moderado	Protección de denunciantes, lidera GEIRA, poca efectividad del sistema en relación a sentencias de lavado de activos y en recuperación de activos.
Secretaría General de la Presidencia	Moderado	Punto focal para OGP, poca coordinación de políticas interinstitucionales de prevención y lucha contra la corrupción
Servicio Nacional de Contratación Pública	Bueno	Recursos, transparencia, innovación, datos abiertos, estándares internacionales, CoST, Open Contracting. Transparencia en contrataciones de emergencia.
Consejo Nacional Electoral	Moderado	Promoción de reformas normativas a favor de la transparencia de la política. Creación de unidad antilavado. Problemas en la creación de regulaciones. Perspectivas para el proceso de 2021.
Unidad de Análisis Financiero y Económico	Moderado	Actividad en Grupo Egmont, poca efectividad del sistema en detección de lavado de activos y recuperación de bienes.
Ministerio de Relaciones exteriores y Movilidad Humana	Pobre	Inoperancia de la CEICCE. Punto focal UNCAC. Falta de transparencia y participación en el proceso de examinación a la fecha.

2.4 RECOMENDACIONES DE MEDIDAS PRIORITARIAS

A continuación, se presenta un resumen de las recomendaciones prioritarias identificadas para la aplicación de la CNUCC. En la sección de Recomendaciones se pueden encontrar más detalles de estas:

- Cocrear un plan nacional de prevención y lucha contra la corrupción con la participación de todas las funciones estatales y de actores no estatales. Asimismo, publicar todas las políticas públicas en la materia y los avances en su implementación de forma oportuna y proactiva.
- Mejorar la articulación de las políticas y acciones en materia de prevención, impulsadas por las diferentes funciones del Estado e instituciones públicas, con el fin de fortalecer la coordinación, hacer un uso eficiente de los recursos y generar impactos holísticos.
- Construir, de forma colaborativa con actores no estatales, estándares mínimos y un modelo para los Códigos de Ética Pública, así como un mecanismo de seguimiento al cumplimiento de la obligación de su creación por cada institución obligada.
- Regular los conflictos de interés y puertas giratorias.
- Ampliar la obligación de presentar declaraciones juramentadas de bienes a los candidatos a cargos de elección popular como requisito de inscripción, ampliar el contenido de estas declaraciones con base en la Ley Modelo de la Organización de Estados Americanos (OEA), y garantizar el acceso a la información de estas por parte de la ciudadanía, con la excepción limitada de los datos personales.
- Aprobar una nueva Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), en línea con las leyes modelo interamericanas, los estándares internacionales y las nuevas tecnologías aplicables.

- Regular a las organizaciones sociales vía Ley, y no vía decreto ejecutivo, con el fin de garantizar la seguridad jurídica de las mismas.
- Aprobar normativa sobre datos personales y actualizar las normas sobre archivos públicos.
- Coordinar la creación de normas secundarias y proceso interinstitucionales que garanticen la correcta y efectiva aplicación de los nuevos artículos del Código Orgánico Integral Penal (COIP) relativos a la denuncia con reserva de identidad y a los incentivos por denuncia efectiva. Asimismo, fijar parámetros mínimos de seguridad para el uso y manejo de canales de denuncia.
- Continuar con los esfuerzos para implementar prácticas de contrataciones abiertas y actualizar la normativa vigente en materia de contratación, con el fin de solventar los vacíos identificados que constituyen riesgos de corrupción u obstáculos para la transparencia y control social.
- Adoptar medidas que garanticen la aplicación de los estándares de transparencia y libre acceso a la información en los concursos del servicio público. Asimismo, establecer procedimientos específicos, adecuados y suficientes, en línea con el Artículo 7.1 literal b de la CNUCC, para seleccionar y formar titulares de cargos públicos más vulnerables a la corrupción.
- Adoptar medidas para garantizar que los miembros de Altas Cortes y Tribunales accedan a los cargos mediante concursos públicos de méritos y oposición que cumplan plenamente con la publicidad y transparencia necesarias, que los procesos disciplinarios cumplan con parámetros de objetividad, y la implementación plena de los parámetros de Justicia Abierta.
- Incluir obligaciones legales para la empresa privada, a fin de que incorporen programas de *compliance* y anti *bribery*, en especial en sectores con alto riesgo de corrupción.
- Desarrollar normativa que permita regular las tecnologías financieras, incluyendo las criptomonedas y los criptoactivos.
- Impulsar la adopción de normativa que facilite la recuperación de activos y la cooperación internacional en esta materia, sin violentar los derechos fundamentales de la ciudadanía.

3 EVALUACIÓN DEL PROCESO DE EXAMEN DE ECUADOR

El presente informe sombra se ha elaborado antes de realizado el proceso de examen oficial de Ecuador, el cual se ha retrasado por diversas razones, incluyendo la pandemia del COVID-19. El equipo investigador no logró identificar información sobre el proceso publicada por lo que la presente sección se basa en las entrevistas realizadas.

Originalmente, el proceso de evaluación estuvo a cargo de la Secretaría Anticorrupción de la Presidencia, como punto focal. Sin embargo, la Secretaría fue suprimida en mayo de 2020 y en su decreto de eliminación se encarga el proceso de documentación y ejecución de eliminación a la Secretaría General de la Presidencia. En este marco, FCD inicia acciones de acercamiento e incidencia con la Secretaría General, invitándoles a impulsar la firma del Compromiso de Transparencia promovido por la UNCAC Coalition y expresando nuestra voluntad de apoyar el desarrollo de un proceso transparente e inclusivo. Si bien existió apertura del subsecretario general, se dio un nuevo cambio de administración que frenó los esfuerzos.

Luego de un período de tiempo en el cual no existió una institución responsable de coordinar el proceso, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana asume este rol. FCD realiza un primer acercamiento con el Ministerio el 1 de octubre de 2020⁷, informando sobre la elaboración del presente informe sombra, compartiendo e invitando a la firma del Compromiso de Transparencia y expresando la voluntad de trabajar en conjunto para impulsar un proceso de evaluación abierto y colaborativo.

En este sentido se realizan consultas sobre el proceso a esta institución mediante entrevista. A la fecha de elaboración del presente informe, el proceso oficial se encuentra en etapa de completar la autoevaluación. En un primer momento se realizó una distribución de temas entre las entidades públicas participantes en el proceso. Luego, el Ministerio recibió la información de cada institución, la compiló, la revisó y realizó observaciones y sugerencias, que compartió con las instituciones para su revisión y cambio. Actualmente se encuentran terminando la versión definitiva para su envío oficial.⁸ El proceso de levantamiento de información oficial se realizó con 17 instituciones públicas, y en una primera etapa se llevó a cabo un taller técnico con UNODC y los puntos designados por cada institución.⁹

Al consultar sobre si se han realizado acercamientos con instituciones no estatales durante el proceso de autoevaluación, el personal del Ministerio informa que “No hemos tenido acercamientos con actores no estatales, básicamente al ser un informe país, al ser un informe que respondemos como Estado parte de la Convención de Naciones Unidas lo hemos hecho directamente con actores estatales.”¹⁰ Al consultar si se realizarán estos acercamientos considerando que la autoevaluación aún no ha sido enviada, el personal del Ministerio explica que “Con los tiempos como están, y con las situaciones de salud pública, va a ser bastante difícil de lograr, y también los tiempos juegan contra nosotros”.¹¹ Al consultar sobre si Ecuador accederá a publicar el informe completo de evaluación, el

⁷ Ver <http://bit.ly/3cF3Xai>.

⁸ Entrevista con Vicente Medina, 20 de noviembre de 2020.

⁹ Entrevista con Juan Pablo Valdiviezo, 20 de noviembre de 2020.

¹⁰ Entrevista con Medina, 2020.

¹¹ Entrevista con Valdiviezo, 2020.

personal entrevistado comunicó que “Son proceso que están en consulta con las altas autoridades para tomar la decisión”.¹²

Sobre la posibilidad de una visita oficial de los países examinadores, el personal del Ministerio expresó “de momento no se tiene todavía definido” debido a la situación sanitaria generada por el COVID-19, misma que está abriendo la puerta a explorar mecanismos de comunicación virtual.¹³ También expresaron que “En la medida en que los países examinadores, Honduras y Tailandia, manifiesten su deseo de entablar comunicación para facilitar su proceso de examen, y cumplir adecuadamente su papel de examinador, el Estado ecuatoriano y el Ministerio de Relaciones Exteriores como punto focal, están totalmente abiertos a que si esos países desean actuar, ya sea de manera directa con una visita al país y contactos con quienes deseen establecer contacto, o de manera virtual por las circunstancias, Ecuador está en disposición de facilitar todos los medios necesarios....”¹⁴ Al consultar si el Estado ecuatoriano invitará de manera proactiva a actores no estatales a reunirse con los examinadores, el personal del Ministerio explicó que “No se ha considerado”, pero que facilitarán todas las acciones que quieran desarrollar los examinadores, manteniendo un rol de apoyo, apertura y neutralidad.¹⁵

Por otro lado, ninguna de las otras instituciones entrevistadas ha realizado acercamientos con actores no estatales en sus procesos de generación de información para la autoevaluación. Sobre la publicación de información del proceso y su cronograma de forma proactiva, el Ministerio explica que no se ha publicado información, pero que a lo interno del Estado se tiene una planificación de este.¹⁶ Sobre el Compromiso de Transparencia, se aseguró que el compromiso será analizado a lo interno del Ministerio de Relaciones Exteriores.¹⁷

En entrevistas a otras instituciones públicas, se destaca el desconocimiento del estado del proceso de examinación. Se identifica que la mayoría de las instituciones entrevistadas han tenido múltiples cambios del personal encargado del proceso de evaluación, sin una transición ordenada. A esto se suman los cambios en el punto focal para la examinación. Estos elementos de inestabilidad han causado confusión y descoordinación durante el proceso.

Por otro lado, se destaca que, en la lista de expertos gubernamentales, actualizada en septiembre de 2020, consta personal de la Secretaría Anticorrupción eliminada en mayo.¹⁸ Igualmente consta personal de la Secretaría de Derechos Humanos, que accedió a reunirse con el equipo de investigación de este informe, y explicó que dicha institución no tiene competencias relacionadas a la implementación de los artículos examinados de la Convención, y que ha comunicado lo anterior al punto focal.¹⁹

La falta de inclusión de actores no estatales y la falta de publicación de información sobre el proceso, fue resaltada por los entrevistados de organización de sociedad civil y academia. Ambos coinciden en

¹² Ibid.

¹³ Entrevista con Medina, 2020.

¹⁴ Entrevista con Valdiviezo, 2020.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Entrevista con Medina, 2020.

¹⁷ Entrevista con Valdiviezo, 2020.

¹⁸ Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC (septiembre de 2020). *Governmental Experts List*. Acceso el 17 de octubre de 2020. Disponible en <https://bit.ly/2Vboyhch>.

¹⁹ Entrevista con Claudia Balseca, 21 de octubre de 2020.

que la participación e inclusión de las perspectivas de los actores no estatales, así como la transparencia del proceso, son puntos fundamentales.

En resumen, la transparencia activa del proceso de examinación, así como la participación de actores no estatales, ha sido inexistente a la fecha. Sin embargo, se destaca que queda aún la oportunidad de implementar acciones encaminadas a implementar estos principios, considerando que el proceso de examinación oficial se encuentra en su fase inicial.

Tabla 3: Transparencia del gobierno y participación de la sociedad civil en el proceso de revisión de la CNUCC

¿Reveló el gobierno información sobre el centro de coordinación del país?	No	No se encuentra información publicada al respecto.
¿Se conocía el programa de revisión?	No	No se encuentra información publicada al respecto.
¿Se consultó a la sociedad civil en la preparación de la autoevaluación?	No aplica	Al momento de elaborar este informe el proceso de autoevaluación no ha sido completado. Sin embargo, no se registra participación de la sociedad civil en el proceso llevado a cabo hasta la fecha.
¿La autoevaluación se publicó en línea o se facilitó a la sociedad civil?	No aplica	Al momento de elaborar este informe el proceso de autoevaluación no ha sido completado.
¿El gobierno aceptó una visita al país?	No aplica	Al momento de elaborar este informe no se ha llegado a la fase de visita al país. Sin embargo, según entrevistas a personal de la Cancillería existe la apertura de Ecuador para recibir la visita, pero esta podría no realizarse debido a la pandemia generada por el COVID-19.
¿Se realizó una visita al país?	No aplica	Al momento de elaborar este informe no se ha llegado a la fase de visita al país.
¿Se invitó a la sociedad civil a hacer aportaciones a los examinadores oficiales?	No aplica	Al momento de elaborar este informe no se ha llegado a esa fase.
¿Se invitó al sector privado a hacer aportaciones a los examinadores oficiales?	No aplica	Al momento de elaborar este informe no se ha llegado a esa fase.
¿El gobierno ha comprometido a publicar el informe completo del país?	No	Al momento de elaborar este informe, el gobierno ecuatoriano no ha firmado el Compromiso de Transparencia promovido por la UNCAC Coalition, ni se ha comprometido de otra forma a publicar el informe completo.

3.1 ACCESO A LA INFORMACIÓN

A continuación, se resumen los principales puntos respecto al acceso a la información para la elaboración del presente informe.

- a. **Leyes y normas** - El acceso a los cuerpos normativos nacionales (Constitución, leyes, reglamentos y otras normas) fue realizado a través de las páginas del Registro Oficial²⁰, que presenta de acceso gratuito a la ciudadanía, y de Lexis Ecuador²¹, una iniciativa privada que

²⁰ Ver <http://bit.ly/3cOPs43>.

²¹ Ver <http://bit.ly/3apuy8C>.

recoge la normativa actualizada del país. En este sentido, no se presentaron obstáculos para acceder a este tipo de documentos.

- b. **Páginas institucionales** - En el marco de la elaboración del informe, se revisaron páginas web de instituciones estatales para acceder a políticas públicas, informes, proyectos, estadísticas e información sobre estructura. Se destaca que la información relativa a políticas públicas, planes y seguimiento a estos, salvo excepciones, no se encuentra publicada en las páginas institucionales, como se detalla en la sección de Políticas y Prácticas Preventivas Contra la Corrupción. Tampoco se publican, salvo excepciones, datos estadísticos relacionados a la implementación de los artículos de la CNUCC analizados en el presente informe. En general, la información en materia de corrupción, publicada activamente es escasa y deficiente.
- c. **Solicitudes de información pública** - Se realizaron 12 solicitudes²² de información pública para la elaboración del presente informe, de las cuales únicamente 4 fueron respondidas, contando una solicitud que fue negada. Solamente una de las respuestas fue entregada en el plazo establecido por la Ley. Con lo anterior se evidencia las dificultades de acceder a la información mediante esta vía, que además se incrementaron por las medidas adoptadas a raíz de la pandemia del COVID-19. Por otro lado, se destaca también la dificultad de presentar solicitudes por medios virtuales. Las solicitudes presentadas, se fundamentaron en la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, las leyes específicas de la temática y en jurisprudencia internacional.
- d. **Entrevistas** - Para la elaboración del presente informe se realizaron 9 entrevistas, de las cuales 7 fueron realizadas con servidores públicos, 1 fue realizada con una experta de una organización de sociedad civil y 1 fue realizada con un miembro de la academia. Los acercamientos con instituciones públicas fueron hechos a través de cartas²³, enviadas a las instituciones que aparecen en la lista de expertos gubernamentales²⁴ publicada en la página web de UNODC y al punto focal para el proceso de examinación de Ecuador. En total se realizaron 15 solicitudes de entrevista a instituciones públicas, de las cuales 7 accedieron a conceder el espacio, y 8 no contestaron al requerimiento (ver anexo para más detalles). Respecto a entrevistas con actores no estatales los acercamientos se realizaron vía correo electrónico. Se efectuó una entrevista con la organización de la sociedad civil llamada Grupo Faro y una entrevista con un docente de jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Los detalles de las personas entrevistadas pueden encontrarse en la sección Lista de Personas Consultadas.
- e. **Notas de prensa** - Se tomaron notas de prensa como referencia para la elaboración de algunas secciones del informe.

²² Ver <http://bit.ly/3tq2o5Z>.

²³ Ver <https://bit.ly/3stVtaX>.

²⁴ Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC (septiembre de 2020). *Governmental Experts List*. Acceso el 17 de octubre de 2020. Disponible en <https://bit.ly/2Vboyh>.

4 EVALUACIÓN DE LA APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DE LOS CAPÍTULOS II Y V

Esta sección presenta un análisis por temática de los artículos de los capítulos II y V de la CNUCC. Cada apartado inicia con el nombre de la temática y los números de los artículos de la CNUCC relacionados a esta. Seguidamente se presenta un análisis legal y de implementación de la temática en el contexto ecuatoriano, seguido por una subsección de identificación de buenas prácticas, y terminando con una subsección que identifica deficiencias.

4.1 CAPÍTULO II

4.1.1 ART. 5 - POLÍTICAS Y PRÁCTICAS PREVENTIVAS CONTRA LA CORRUPCIÓN

El marco normativo principal en materia de prevención de la corrupción en Ecuador está compuesto por la:

Constitución de la República del Ecuador (CRE)²⁵

La CRE crea cinco Funciones de Estado, siendo una ellas la Función de Transparencia y Control Social, la cual tiene dentro de sus principales responsabilidades “prevenir y combatir la corrupción” (Art. 204). Esta función es la rectora en la formulación de políticas públicas en materia de prevención y lucha contra la corrupción, así como la responsable de la creación del plan nacional en la materia (Art. 206). Más detalles de esta función, y de otros órganos con atribuciones constitucionales en prevención de la corrupción, se encuentran en el siguiente apartado. La CRE establece en su artículo 3.8 que es deber primordial del Estado “garantizar a sus habitantes el derecho a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción”, mientras que el Art. 83 establece como una responsabilidad de la ciudadanía denunciar y combatir la corrupción. Asimismo, reconoce los derechos de fiscalización, participación, acceso a la información pública y libertad de expresión, que son detallados en la sección de acceso a la información y participación de la sociedad.

Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP)²⁶

La LOTAIP fue aprobada en 2004 y desde entonces no ha sido modificada. Esta Ley tiene como objeto garantizar y regular el ejercicio del derecho fundamental de las personas a la información pública, tanto en las instituciones públicas como en las privadas que manejan fondos públicos o prestan servicios públicos. Puede encontrar información sobre la implementación de esta ley en la sección de acceso a la información y participación de la sociedad.

Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC)²⁷

La LOPC fue aprobada en 2010 y tiene por objeto propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación y control social. Asimismo, regula el derecho ciudadano a la rendición de cuentas, que tienen dentro de sus objetivos “Prevenir y evitar la corrupción y el mal gobierno” (Art. 91). Puede encontrar información sobre la implementación de esta ley en la sección de acceso a la información y participación de la sociedad.

Ley de Prevención de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos (LPLAFD)²⁸

²⁵ Ver <https://bit.ly/2yTZgYr>.

²⁶ Ver <https://bit.ly/2J4UkFH>.

²⁷ Ver <https://bit.ly/3mrbQT3>.

²⁸ Ver <https://bit.ly/3lhP8uR>.

La LPLAFD, aprobada en 2016, tiene por finalidad “prevenir, detectar y erradicar el lavado de activos y la financiación de delitos...” Puede encontrar información sobre la implementación de esta ley en las secciones de medidas para prevenir el blanqueo de dinero y lucha contra el lavado de dinero.

Dentro del marco jurídico también destacan la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP)²⁹ de 2010, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP)³⁰ de 2008, Ley de Presentación y Control de Declaraciones Patrimoniales Juradas (LPCDPJ)³¹ de 2016 y las leyes que regulan el funcionamiento y las atribuciones de órganos con competencias en materia de fiscalización y control. Por otro lado, en materia de sanción y lucha contra la corrupción se destaca el Código Orgánico Integral Penal (COIP)³² de 2014.

Con relación a las políticas públicas formuladas en los últimos años en materia de prevención a la corrupción, destacan las siguientes:

- En junio de 2019 se aprueba el Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha Contra la Corrupción (2019-2023) de la Función de Transparencia y Control Social.³³ Este plan consta de tres objetivos estratégicos orientados a promover la integridad, fortalecer la acción ciudadana y robustecer la coordinación y cooperación interinstitucional pública y privada
Sin embargo, este plan se limita, en su mayoría, a acciones exclusivas de la FTCS. Por lo tanto, no constituye una política pública “nacional”, como su título lo indica y como manda la CRE. Se evidencia la ausencia de actividades y coordinaciones con entidades de las otras cuatro funciones del Estado. Asimismo, se identifica la necesidad de fortalecer la participación ciudadana en la ejecución de los compromisos. Por otro lado, el Plan no tiene una sección explicativa de la metodología utilizada para su formulación, por lo que con la lectura del documento no se puede conocer el nivel de involucramiento de la ciudadanía en el mismo. Sin embargo, el documento de rendición de cuentas 2019 de la FTCS³⁴ indica que luego de aprobado, el Plan fue socializado con la ciudadanía, pero no se indica la existencia de un proceso de participación en la construcción de este. Transparentar la metodología y asegurar niveles óptimos de participación y la co-creación (no solo la socialización) de este tipo de políticas públicas es fundamental.
En cuanto a su implementación, el Plan no establece plazos concretos para cada hito, se indica solamente que se realizarán entre 2019 y 2023, dificultando su seguimiento. A esto se suma que la ciudadanía no tiene acceso a conocer los avances en su implementación de forma oportuna. Según la respuesta a la solicitud de acceso a la información³⁵ requiriendo los documentos de seguimiento, se nos informó que las instituciones parte de la FTCS reportan de manera semestral los avances de los indicadores del Plan y esta información se procesa de forma anual, por lo que no es posible conocer los avances a la fecha, solamente el informe de rendición de cuentas anual del año 2019.
- El 13 de mayo de 2019, el pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio (CPCCS-T) aprobó la Propuesta de Política Pública en Transparencia y Lucha Contra la

²⁹ Ver <https://bit.ly/2RPu6YJ>.

³⁰ Ver <https://bit.ly/3q8bGSu>.

³¹ Ver <http://bit.ly/2LfnD9z>.

³² Ver <https://bit.ly/2JhEkjt>.

³³ Función de Transparencia y Control Social (2019). *Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción 2019-2023*. Acceso el 10 de octubre de 2020. Disponible en <https://bit.ly/39jxBaA>.

³⁴ Función de Transparencia y Control Social (2020). *Informe de Labores 2019*. Acceso el 11 de noviembre de 2020. Disponible en <https://bit.ly/2Lg5mJh>.

³⁵ Ver <http://bit.ly/39GIQCH>.

Corrupción, que fue remitida a la Presidencia y a la Asamblea Nacional.³⁶ Esta propuesta consta de seis ejes: 1) Implementación del Sistema Nacional de Transparencia; 2) Fortalecimiento del control público; 3) Fortalecimiento del sistema de contratación pública; 4) Determinación de un sistema educativo; 5) Fortalecimiento del sistema electoral y; 6) Reformas aplicables en materia penal. El documento no se encuentra publicado en la página institucional, fue requerido mediante una solicitud de acceso a la información pública pero no se recibió respuesta, por lo que evaluar su contenido no es posible. Según entrevista realizada a personal del CPCCS, no se ha obtenido una respuesta de Presidencia ni de la Asamblea Nacional respecto a esta propuesta enviada por el CPCCS, a pesar de que se han enviado dos insistencias sobre el tema.³⁷

- En diciembre de 2017, el Frente de Lucha Contra la Corrupción (FLCC) creado por el presidente Moreno, presentó una estrategia gubernamental para combatir la corrupción y prevenirla.³⁸ Esta estrategia consta de 5 ejes³⁹: 1) Lucha contra la impunidad; 2) Promoción de la transparencia; 3) Educación y reflexión en valores; 4) Combate a la corrupción en la gestión privada y; 5) Combate a la corrupción en la gestión pública. Este documento no se encuentra publicado en las páginas institucionales, por lo que se presentó una solicitud de acceso a la información pública, obteniendo el documento por esta vía.
- El Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021⁴⁰, establece como objetivo 8 “*Promover la transparencia y la corresponsabilidad para una nueva ética social*”, y dentro de las políticas de este objetivo se reflejan la promoción de la ética y el fortalecimiento a la transparencia y la lucha contra la corrupción e impunidad.
- Durante el 2019, la Secretaría Anticorrupción de la Presidencia, contrató una consultoría para elaborar el “Diseño de la Agenda Nacional para Instituciones Transparentes, Libres de Corrupción y Mejora en la Prestación de Servicios”. Para su construcción se realizaron entrevistas con actores multisectoriales. El producto de la consultoría no se encuentra publicado en páginas institucionales, este se requirió mediante una solicitud de acceso a la información pública, obteniendo el documento por esta vía. No se cuenta con información sobre la implementación de esta agenda nacional, y no se identifica un órgano que dé seguimiento a este documento luego del cierre de la Secretaría Anticorrupción.

BUENAS PRÁCTICAS

- La CRE establece una instancia de coordinación dentro de la función de transparencia y control social, y otorga a esta instancia la atribución específica de “formular políticas públicas de transparencia, control, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana y prevención y lucha contra la corrupción” y “articular la formulación del plan nacional de lucha contra la corrupción” (Art. 206). (Arts. 6.1 y 6.2, CNUCC)
- El Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha Contra la Corrupción establece como una acción a cumplir el levantamiento de un diagnóstico, con participación multisectorial, sobre la aplicación

³⁶ Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (13 de mayo de 2019). *CPCCS-T presentó propuesta de Política Pública en Transparencia y Lucha Contra la Corrupción*. Acceso el 7 de noviembre de 2020. Disponible en <https://bit.ly/2KPIMrz>.

³⁷ Entrevista con personal de Secretaría del CPCCS, 2 de noviembre de 2020.

³⁸ Secretaría de Comunicación de la Presidencia (junio de 2017). *Los miembros del Frente de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción mantuvieron su primera reunión de trabajo*. Acceso el 27 de septiembre de 2020. Disponible en <https://bit.ly/2V5UnU5>.

³⁹ Grupo FARO (enero de 2018). *Informe sobre avance de las propuestas de lucha contra la corrupción para los seis meses*. Acceso el 30 de septiembre de 2020. Disponible en <https://bit.ly/3lfEpRP>.

⁴⁰ Consejo Nacional de Planificación Ecuador (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021*. Acceso el 20 de septiembre de 2020. Disponible en <https://bit.ly/2VaTVny>.

y cumplimiento de normativas relacionadas a prevención de la corrupción y la co-creación de propuestas de reforma. Respecto a este compromiso se realizó una solicitud de acceso a la información requiriendo documentos o información sobre el avance de este. En la respuesta de la FTCS⁴¹, se informa que existe una comisión jurídica trabajando en el levantamiento de un diagnóstico y que aún no existe un documento aprobado del mismo. No se informa como se conformó el comité, por lo que no es posible conocer si existe participación de la ciudadanía, academia, Gobiernos Autónomos Decentralizados (GAD) o Asamblea Nacional. Tampoco contamos con información sobre el proceso seguido para su elaboración. (Art. 5.3, CNUCC)

- A partir de 2017, el gobierno ecuatoriano facilitó espacios para el ingreso del país a varias iniciativas multisectoriales internacionales que fueron impulsadas durante varios años por organizaciones de la sociedad civil. En este contexto en 2018 Ecuador ingresa a la Alianza por el Gobierno Abierto (OGP), a finales de 2019 ingresa a la Iniciativa de Transparencia en Infraestructura (CoST) y en octubre de 2020 ingresa a la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI). (Art. 5.4, CNUCC)

DEFICIENCIAS

- Se identifica que algunas de las políticas públicas relacionadas a la prevención de la corrupción no son de fácil acceso a la ciudadanía al no estar publicadas en las páginas institucionales, y en algunos casos tampoco se logró acceder a ellas mediante solicitudes de información. (Art. 5.1, CNUCC)
- No se identifican mecanismos multisectoriales de monitoreo y seguimiento a las políticas públicas vigentes, ni se han encontrado evaluaciones de eficiencia o informes de progreso de las mismas. (Art. 5.3, CNUCC)
- El Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha Contra la Corrupción (2019-2023) no constituye una política pública nacional, ya que se centra en acciones a ejecutarse únicamente por parte de los órganos de la FTCS. Tampoco constituye una política pública participativa, con procesos de co-creación con sectores no estatales. Por último, el documento no establece plazos claros que permitan un seguimiento adecuado, y la ciudadanía no cuenta con información oportuna sobre su implementación.

4.1.2 ART. 6 - ÓRGANO U ÓRGANOS ANTICORRUPCIÓN PREVENTIVOS

Como se explica en la sección anterior, la Constitución ecuatoriana establece cinco Funciones del Estado (Transparencia y Control Social, Ejecutiva, Legislativa, Judicial y Electoral).⁴² Todas estas funciones son piezas claves en el ecosistema de prevención de la corrupción. Sin embargo, la función estatal con vínculos más directos en la temática es la de Transparencia y Control Social (FTCS), la cual se examinará brevemente en los siguientes párrafos.

Según el Art. 204 de la CRE, la FTCS es la encargada de promover el control de los entes públicos y personas no estatales que desarrollen actividades de interés público, promoviendo la responsabilidad, transparencia y equidad, así como fomentar la participación ciudadana y prevenir y combatir la corrupción.

Esta función está compuesta por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), la Contraloría General del Estado (CGE), la Defensoría del Pueblo (DdP), y las superintendencias. Según

⁴¹ Ver <http://bit.ly/39GIQCH>.

⁴² Ver <https://bit.ly/2yTZgYr>.

el Art. 206, los titulares de cada uno de estos órganos componen una instancia de coordinación, que dentro de sus atribuciones debe “formular políticas públicas de transparencia, control, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana y prevención y lucha contra la corrupción” y “articular la formulación del plan nacional de lucha contra la corrupción”

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), tiene dentro de sus atribuciones constitucionales organizar los procesos de selección de los titulares de distintos organismos del Estado que son fundamentales para el sistema de pesos y contrapesos (por ejemplo: Fiscalía, Contraloría, Procuraduría, Superintendencias, órganos electorales y jueces constitucionales). Asimismo, el Art. 206 de la CRE le otorga las atribuciones de investigar denuncias de corrupción, actuar como parte procesal de las causas abiertas vinculadas a sus investigaciones, coadyuvar a la protección de denunciantes de actos de corrupción, impulsar la participación ciudadana y establecer mecanismos de control social y de rendición de cuentas de las instituciones públicas.

En febrero de 2018, mediante referendo se modificó la forma de designación de los miembros del CPCCS de concurso público a elección por votación popular. En consulta popular, celebrada en el mismo proceso, se aprobó el cese de los consejeros del CPCCS y se formó un CPCCS transitorio, con poderes extraordinarios para evaluar y de ser necesario sustituir a las autoridades designadas por el CPCCS anterior. Durante este periodo el órgano transitorio nombró las cabezas de 11 organismos.⁴³ Luego de finalizado el período del consejo transitorio, se escogen nuevos consejeros por primera vez mediante sufragio. De los 7 consejeros electos, 4 fueron destituidos mediante juicio político de la Asamblea en agosto de 2019, y posesionan nuevos titulares.⁴⁴ Dentro de los cuatro destituidos se encontraba el entonces Presidente del CPCCS, José Carlos Tuárez, quien actualmente enfrenta un proceso penal por asociación ilícita por la supuesta venta de cargos públicos.⁴⁵ Por otro lado, en octubre de 2020 la Asamblea Nacional destituyó al nuevo Presidente del CPCCS, Christian Cruz Larrea, por incumplimiento de funciones.⁴⁶ Asimismo, Larrea enfrenta una investigación en Fiscalía por el presunto delito de falsificación de documentos.⁴⁷

En la práctica el CPCCS ha sido ampliamente cuestionado en los últimos años y actualmente se discuten iniciativas de reforma constitucional, encaminadas a su eliminación o transformación en una entidad con menos funciones. Dentro de estas propuestas, se destaca una encaminada a la eliminación del CPCCS y a la creación de un órgano legislativo bicameral.

Al respecto, una de las expertas de sociedad civil entrevistada expresa que “Lo importante no es satanizar a la institución *per se*, sino evaluar los procesos y ver dónde hubo fallas”. Asimismo, explica que antes de pensar en una eliminación se debe encontrar una solución o alternativa viable.⁴⁸

⁴³ Fundación Ciudadanía y Desarrollo (julio de 2019). *Informe final de veeduría al CPCCS-T*. Acceso el 20 de octubre de 2020. Disponible en <https://bit.ly/2VatbDC>.

⁴⁴ El Comercio (14 de agosto de 2019). *Pleno de la Asamblea destituyó a Tuárez y tres consejeros del Cpccs*. Acceso el 19 de noviembre de 2020. Disponible en <https://bit.ly/2V62lfX>.

⁴⁵ El Comercio (14 de agosto de 2020). *Tuárez ofertaba cargos públicos a cambio de dinero, piedras preciosas y hasta barras de oro, dice la Fiscalía*. Acceso el 19 de noviembre de 2020. Disponible en <https://bit.ly/33pfiGd>.

⁴⁶ Asamblea Nacional (13 de octubre de 2020). *Oficio y resolución de juicio político*. Acceso el 30 de octubre de 2020. Disponible en <https://bit.ly/3qeM2vJ>.

⁴⁷ El Universo (5 de agosto de 2020). *Fiscalía General abre investigación a Christian Cruz por su carné de discapacidad*. Acceso el 7 de noviembre de 2020. Disponible en <https://bit.ly/3q9Auti>.

⁴⁸ Entrevista con Estefanía Terán Valdez, 9 de noviembre de 2020.

Por otro lado, uno de los expertos entrevistados del sector academia, expresa que “el problema no es que sea malo *per se*, sino que se lo vació de contenido al politizar a la sociedad civil”. Sobre la posibilidad de que el órgano legislativo sea el encargado de los procesos de nombramiento de autoridades, puntualiza que el legislativo es una Función del Estado con baja legitimidad social y que esto debe considerarse al momento de tomar una decisión.⁴⁹

La Contraloría General del Estado (CGE) es la entidad encargada del control administrativo de la utilización de los recursos públicos (Art. 212, CRE). En agosto de 2020, la FTCS remitió a la Asamblea⁵⁰, una propuesta para transformar la CGE en un Tribunal de Cuentas, con el objetivo de modernizar el control de los recursos y desconcentrar la toma de decisiones.⁵¹ Respecto a esta institución, uno de los expertos entrevistados del sector academia, expresa que la CGE “debería tener más poderes de investigación y más interpretación dentro del sistema público, que la Contraloría esté más interrelacionada a manera de *compliance*. No actuar de manera punitiva sino preventiva”.⁵²

La Defensoría del Pueblo es el órgano encargado de la protección y defensa de los derechos de los habitantes (Art. 215, CRE) y es el ente garante de la LOTAIP (Art. 11, LOTAIP). Se identifica que, para lograr cumplir a cabalidad con sus funciones, es necesario fortalecer su estructura y presupuesto.

Con relación a las Superintendencias, actualmente existen cinco: Superintendencia de Bancos, Superintendencia de Compañías, Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, Superintendencia de Control del Poder de Mercado, y Superintendencia de Ordenamiento Territorial.

Por su parte, existen órganos estatales en otras Funciones del Estado con competencias en materia de prevención y lucha contra la corrupción. La Asamblea Nacional es el principal órgano con potestad normativa y tiene además dentro de sus atribuciones la de fiscalizar los actos de la Funciones Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social (Art. 120.9, CRE). Sin embargo, este órgano goza de baja legitimidad. Según encuestas de la firma Cedatos/Gallup, para agosto de 2020, la aprobación de la Asamblea Nacional llega a 5 % y la credibilidad en la palabra de los legisladores apenas al 2%.⁵³

En cuanto a la Función Ejecutiva, la Secretaría General de la Presidencia tiene dentro de sus atribuciones asesorar al Presidente en materia de transparencia gubernamental, emitir políticas generales para la efectiva gestión de la administración central y “coordinar, promover y facilitar la implementación de los mecanismos de transparencia de la gestión de la administración pública central e institucional, que coadyuven a la detección y prevención de actos de corrupción” (Art. 2, Decreto Ejecutivo 395-2018). En cuanto a la práctica, resaltamos que esta instancia coordina por parte del gobierno, la iniciativa de Gobierno Abierto en Ecuador, cuya co-creación del primer plan de gobierno abierto es una experiencia exitosa en el país.⁵⁴ Por otro lado, esta instancia se ha visto afectada por

⁴⁹ Entrevista con Efrén Guerrero, 10 de noviembre de 2020.

⁵⁰ Contraloría General del Estado (agosto de 2020). *Función de Transparencia entregó a la Asamblea Proyecto de Tribunal de Cuentas*. Acceso el 1 de noviembre de 2020. Disponible en <https://bit.ly/36GDIIID>.

⁵¹ Función de Transparencia y Control Social (2020). *Proyecto de Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas del Estado*. Acceso el 1 de noviembre de 2020. Disponible en <https://bit.ly/2MnFjk1>.

⁵² Entrevista con Guerrero, 2020.

⁵³ Agencia EFE (agosto de 2020). *La credibilidad del presidente de Ecuador cae al 8 %*. Acceso el 15 de noviembre de 2020. Disponible en <https://bit.ly/2YG7CfT>.

⁵⁴ Grupo Núcleo de Gobierno Abierto Ecuador (2019) *Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto en Ecuador*. Acceso el 7 de octubre de 2020. Disponible en <http://bit.ly/3tq4a75>.

los continuos cambios en su conducción (al menos cinco cabezas titulares en tres años de gobierno) y por las constantes modificaciones en la estructura y atribuciones al interior de la Presidencia.

Se destaca asimismo que en febrero de 2019 se creó la Secretaría Anticorrupción de la Presidencia con competencias de transversalización de las políticas públicas y coordinación de acciones en materia de lucha contra la corrupción. En la práctica la Secretaría generó malestar con otras Funciones de Estado, siendo suprimida en mayo de 2020, al recibir quejas de otros órganos sobre duplicación e interferencia de funciones.⁵⁵ En su corto tiempo de funcionamiento, la Secretaría contó con tres cabezas diferentes.

También se destaca que, el 13 de mayo de 2019, el Presidente creó la Comisión de Expertos Internacionales de Lucha Contra la Corrupción en Ecuador (CEICCE) con una Secretaría Técnica ejercida por la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), y delegando a Cancillería y a la Secretaría Anticorrupción para realizar las acciones necesarias para su funcionamiento. La CEICCE, creada por decreto ejecutivo 731-2019, con los objetivos de asesorar y fortalecer las instituciones del Estado en materia de prevención y lucha contra la corrupción, apoyar técnicamente a las instituciones en casos de corrupción de alto impacto y articular con la sociedad civil el combate integral de la corrupción. Para su funcionamiento, el gobierno transfirió USD 1 millón a UNODC que no lograron ejecutarse a la fecha por problemas de coordinación y ejecución entre el gobierno y UNODC. En cumplimiento a su mandato, la CEICCE entregó su proyecto de Estatuto en julio de 2019. Sin embargo, el Gobierno no se ha pronunciado sobre el mismo, los fondos transferidos continúan sin ejecutarse y la Comisión no logró funcionar de manera plena.

Por último, se puntualiza que existen otros órganos de la Función Ejecutiva con competencias en materia de prevención, como la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) con la misión de liderar la lucha contra el lavado de activos, el Servicio de Rentas Internas (SRI) encargado del eje tributario y el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) regente en materia de contratación pública, cuyas funciones en la práctica son evaluadas en las siguientes secciones de este informe. En materia de investigación y persecución de delitos de corrupción destacan el Centro de Inteligencia Estratégica del Estado (CIES), la Policía Nacional, la Procuraduría General del Estado (PGE), la Fiscalía General del Estado (FGE) y la Función Judicial.

BUENAS PRÁCTICAS

- La existencia de una instancia de coordinación dentro de la función de transparencia y control social creada por la Constitución. (Art. 6, CNUCC) Sin embargo, la instancia no incluye a los órganos que no son parte de esta Función del Estado.

DEFICIENCIAS

- En relación con la instancia de coordinación de la FTCS, se identifica que se debe mejorar la transparencia y rendición de cuentas en relación con sus atribuciones constitucionales y actividades. Actualmente la instancia de coordinación no cuenta con un mecanismo de publicación de información. Asimismo, es necesario mejorar la vinculación de esta instancia con otras funciones del Estado y con actores no estatales. (Art. 6.3, CNUCC) Por otro lado, la instancia

⁵⁵ Primicias (mayo de 2020). *Secretaría Anticorrupción es rechazada por la Fiscalía, la Contraloría y el CPCCS*. Acceso el 11 de noviembre de 2020. Disponible en <http://bit.ly/3cCocFw>.

de coordinación de la FTCS no cuenta con un equipo técnico propio, sino que se apoya en el equipo de las instituciones parte de la Función.

- Respecto al CPCCS, los cuestionamientos a sus actuaciones, los procesos penales iniciados contra algunos de sus ex miembros, y el cambio constante de autoridades en los últimos años han profundizado la crisis de legitimidad de la institución y su futuro es actualmente incierto. Se destaca que una transformación o la eliminación de esta institución conlleva un cambio en los pesos y contrapesos al ser el ente encargado de organizar los procesos de selección de varias autoridades, y que las propuestas deben ser analizadas a detalle y debatidas abierta y pluralmente. Este órgano tiene un mandato constitucional amplio en materia de prevención, pero una débil institucionalidad, legitimidad e independencia. (Art. 6.2, CNUCC)
- En el caso de la Función Ejecutiva, se identifica la falta de una hoja de ruta clara en materia de coordinación de la prevención de la corrupción. En 2019 se crea la Secretaría Anticorrupción que en 2020 fue eliminada. Ese mismo año, se crea la CEICCE que a la fecha no logra operativizar su funcionamiento por la falta de planificación adecuada y voluntad política del gobierno. (Art. 6.2, CNUCC)
- Es necesaria una mejor articulación entre los órganos con competencias en prevención de corrupción.

4.1.3 ART. 7.1 - EMPLEO EN EL SECTOR PÚBLICO

La Constitución de la República del Ecuador, dentro de su Título IV – Participación y organización del poder, capítulo séptimo, aborda la administración pública. El Art. 228 consagra que “El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley (...)”. Exceptúan de esta modalidad a las autoridades de elección popular y a los denominados servidores de libre nombramiento y remoción. Dado que todo organismo, entidad o institución pública tiene una autoridad responsable, que en este caso opera como autoridad nominadora, la Constitución determina que la inobservancia de este mandato “provocará la destitución de la autoridad nominadora”.

Establece además un paquete de prohibiciones mínimas para el servicio público, entre las cuales se encuentran: a) desempeñar más de un cargo público simultáneamente a excepción de la docencia universitaria siempre que su horario lo permita; b) el nepotismo; y c) las acciones de discriminación de cualquier tipo.

Finalmente, se establece la obligación constitucional a todos los servidores públicos, sin excepción, de presentar al inicio y fin de su gestión, “y con la periodicidad que determine la ley, una declaración patrimonial jurada”. Esta no solo debe incluir los activos y los pasivos que posee la persona, sino que además debe autorizar el levantamiento del sigilo de sus cuentas bancarias. De no cumplirse con esta obligación, no se podrá tomar posesión del cargo. Además, se determina que en caso de que no se presente esta declaración al fin de la gestión, o de detectarse inconsistencias no justificadas, se presumirá enriquecimiento ilícito. No se ha logrado identificar información sobre la aplicación práctica de la presunción de enriquecimiento ilícito.

La Ley que regula el servicio público y la carrera administrativa en Ecuador es la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP)⁵⁶, vigente desde octubre de 2010 y con últimas reformas en mayo de 2019. Esta norma distingue claramente el servicio público como tal y la carrera en el servicio público en específico. Según el artículo 4 de la LOSEP, se considera servidor público a “todas las personas que en

⁵⁶ Ver <https://bit.ly/2RPu6YJ>.

cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público”.⁵⁷

En cuanto al servicio público, además de reafirmar las disposiciones constitucionales, esta norma establece el catálogo de requisitos para ingreso al servicio público (artículo 5). De entre todos ellos, además de los habituales relacionados con la capacidad jurídica y el ejercicio de derechos, cabe mencionar que para ingresar es necesario “no encontrarse en interdicción civil (...), cumplir con los requerimientos de preparación académica; técnica, tecnológica o su equivalente y demás competencias que, según el caso, fueren exigibles y estuvieren previstas en esta Ley y su Reglamento (...) no encontrarse en mora del pago de créditos establecidos a favor de entidades u organismos del sector público (...) haber sido declarado triunfador en el concurso de méritos y oposición, salvo en los casos de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción (...)”.⁵⁸

La Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) establece que la declaración patrimonial juramentada no solo debe incluir la autorización para levantar el sigilo bancario ordenado por la Constitución, sino además “declaración de no adeudar más de dos pensiones alimenticias (...), declaración de no encontrarse incurso en nepotismo, inhabilidades o prohibiciones (...) y declaración jurada de no encontrarse incurso en la prohibición constante en la Ley Orgánica para la Aplicación de la Consulta Popular efectuada el 19 de febrero del 2017.”⁵⁹

Si bien la Constitución ya prohíbe el nepotismo, es esta Ley la que lo delimita en su artículo 6. De esta manera se prohíbe a las autoridades nominadoras, designar, nombrar, posesionar y contratar en la misma institución u organismos a sus familiares “comprendidos hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, a su cónyuge o con quien mantenga unión de hecho.”⁶⁰ La LOSEP además establece un paquete de prohibiciones especiales para formar parte del servicio público, estando de esta manera impedidos quienes tengan “sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos de: peculado, enriquecimiento ilícito, concusión, cohecho, tráfico de influencias, oferta de realizar tráfico de influencias, y testaferrismo; así como, lavado de activos, asociación ilícita y delincuencia organizada relacionados con actos de corrupción; y, en general, quienes hayan sido sentenciados por defraudaciones a las instituciones del Estado” y quienes “hayan sido condenados por (...) delitos aduaneros, tráfico de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, lavado de activos, acoso sexual, explotación sexual, trata de personas, tráfico ilícito o violación.” Se incorporó, además, de acuerdo con la Ley Orgánica para la Aplicación de la Consulta Popular efectuada el 19 de febrero de 2017, la prohibición de formar parte del servicio público de quienes “tengan bienes o capitales en paraísos fiscales.” Cabe mencionar que en enero de 2019, se presentó una acción de inconstitucionalidad (0001-19-IN)⁶¹ de esta Ley, que aún está pendiente de resolución en la Corte Constitucional.

Según las disposiciones de la LOSEP el ingreso al servicio público es únicamente posible mediante un concurso público de merecimientos y oposición. La norma manda que las calificaciones se hagan con parámetros objetivos y sin la intervención directa de las autoridades nominadoras; en caso de que esto ocurra, se invalida el proceso de selección. Se establece además que se otorgará puntuación

⁵⁷ Ibid. Pág. 7.

⁵⁸ Ibid. Pág. 8.

⁵⁹ Ibid. Pág. 8.

⁶⁰ Ibid. Pág. 9.

⁶¹ Ver <https://bit.ly/38uPgUe>.

adicional en caso de que un aspirante demuestre haber obtenido un reconocimiento dentro del Programa Nacional de Reconocimientos a la Excelencia Académica o un reconocimiento a la excelencia en el ámbito de la formación técnica, tecnológica o su equivalente, reconocida por el ente rector de la Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación. Los concursos de méritos y oposición también son el mecanismo aplicable para los ascensos, con un énfasis en la evaluación de la eficiencia y los años de servicio.

En cuanto a la carrera administrativa o carrera del servicio público, esta se basa en el sistema de méritos y oposición. Para ingresar a la carrera, además de los requisitos generales, es necesario “haber sido declarado ganador del concurso de méritos y oposición, lo que debe constar en el acta respectiva (...)” y “haber sido posesionado en el cargo.” Un servidor de carrera tiene garantías adicionales de estabilidad en sus puestos y de derecho preferente para su traslado a un puesto vacante de naturaleza similar en caso de que su actual puesto sea suprimido.

La norma establece que es deber de los funcionarios someterse a evaluaciones periódicas durante el ejercicio de sus funciones. En caso de que, a partir de ellas, se determina incapacidad en el desempeño, se configura una causal de destitución. Las evaluaciones están a cargo de las Unidades de Administración de Talento Humano de las instituciones públicas, quienes deberán hacerlas una vez al año, considerando la naturaleza institucional y el servicio que prestan los servidores. La LOSEP consagra además un Subsistema de Evaluación del Desempeño, que es “el conjunto de normas, técnicas, métodos, protocolos y procedimientos armonizados, justos, transparentes, imparciales y libres de arbitrariedad que sistemáticamente se orienta a evaluar bajo parámetros objetivos acordes con las funciones, responsabilidades y perfiles del puesto. La evaluación se fundamentará en indicadores cuantitativos y cualitativos de gestión, encaminados a impulsar la consecución de los fines y propósitos institucionales, el desarrollo de los servidores públicos y el mejoramiento continuo de la calidad del servicio público prestado por todas las entidades (...)”.

Cabe mencionar que la LOSEP entrega al Ministerio de Trabajo la responsabilidad de, anualmente, establecer escalas remunerativas para todas las instituciones del sector público. Establece, además, con contadas excepciones que ningún servidor puede percibir una remuneración mensual unificada inferior a la mínima establecida en las escalas, o superior o igual a la máxima, que es la del Presidente de la República.

Finalmente, siguiendo la tradición jurídica ecuatoriana de que ninguna norma puede estar plenamente vigente y aplicarse si es que no cuenta con su reglamento, en abril de 2011, tras la expedición del Decreto Ejecutivo No. 710, el presidente de la República expide el Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público.⁶² Este Reglamento ratifica lo previsto en la Constitución y en la LOSEP y define procedimientos con un grado mayor de detalle. La norma instrumentaliza el ingreso, permanencia y salida del servicio público y de la carrera del servicio público.

Ya en la práctica, a pesar de que Ecuador cuenta con disposiciones sobre la obligatoriedad de las declaraciones patrimoniales juramentadas, que datan de antes de la existencia misma de la UNCAC – desde la Constitución de 1998 – es difícil determinar casos en los que luego de que la Contraloría u otro ente de control presuma enriquecimiento ilícito, la justicia sancione como corresponde. Son varios los asambleístas, tanto del período 2013 – 2017 como del período 2017 – 2021, que continúan siendo investigados por la Fiscalía por enriquecimiento ilícito al haber detectado la Contraloría

⁶² Ver <http://bit.ly/3jmh0yL>.

inconsistencias en sus declaraciones de bienes. Otro ejemplo reciente, es la investigación abierta por la Fiscalía en 2018 contra tres ex jueces de la Corte Constitucional, por “operaciones inusuales e injustificadas”, tras una denuncia de la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE)⁶³ misma que no ha arrojado resultado alguno.

Respecto del nepotismo, pese a existir como hemos visto una prohibición tanto constitucional como legal, en la práctica es la misma norma la que permite que esta disposición sea burlada. El punto de partida es que la prohibición se relaciona con la autoridad nominadora. Así, por ejemplo, en la Asamblea Nacional, un órgano colegiado de representación de 137 miembros, cada uno de los cuales puede tener al menos dos asesores y dos asistentes, la autoridad nominadora es el Presidente de la Asamblea. En este caso entonces solo sus familiares estarían impedidos de trabajar en la institución, no así los familiares de los asambleístas. Una situación similar ocurre en el Ejecutivo, cuando por ejemplo la hija del Presidente de la República, Lenin Moreno, formaba parte del cuerpo diplomático como consejera de la Misión de Ecuador ante la ONU. Legalmente no había nepotismo, pues su autoridad nominadora no es el Presidente de la República, sino el Ministro de Relaciones Exteriores.⁶⁴ Se podrían nombrar varios casos más como el del Embajador de Ecuador en España, Cristóbal Roldán, padre del Secretario del Presidente Moreno, Juan Sebastián Roldán⁶⁵, o el de Iván Granda, exsecretario Anticorrupción y ministro de Inclusión Económica y Social, quien es esposo de la ministra de Gobierno, María Paula Romo, y cuya madre fue designada cónsul en México. El nepotismo ha estado presente en todos y cada uno de los gobiernos desde el retorno del país a la democracia en 1979, a pesar de las prohibiciones vigentes en la Constitución y en la ley de la materia.

La LOSEP determina además algunas normas en lo relativo a sueldos en el sector público, incluyendo una prohibición expresa – con muy pocas excepciones – de que nadie puede percibir una remuneración mayor a la que tenga el Presidente de la República. Un informe elaborado por el Observatorio de Gasto Público de Fundación Ciudadanía y Desarrollo concluyó que más de 300 funcionarios y autoridades lo hacían.⁶⁶ Prefectos, alcaldes, gerentes y directores de entidades públicas, entre otros, perciben hasta hoy un sueldo superior al del Primer Mandatario, pese a la prohibición expresa. La Contraloría General del Estado no ha realizado controles para evitar que esta mala práctica ilegal continúe y se corrija.

Por último, en cuanto a los concursos públicos de oposición y méritos, las normas relacionadas con la transparencia y el acceso a la información pública no se cumplen. Esto ocurre especialmente respecto de los procesos para designar altas autoridades de órganos de control y cuerpos colegiados, así como miembros del sector justicia. Esto se evidenció entre 2018 y 2019 en los procesos que tuvo a su cargo el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio⁶⁷, o más recientemente en el proceso de evaluación integral a jueces y conjuces de la Corte Nacional de Justicia, a cargo del

⁶³ Contraloría General del Estado (2018). *Fiscalía investiga a tres jueces de la Corte Constitucional*. Acceso el 2 de febrero de 2021. Disponible en <https://bit.ly/3ukH2HO>.

⁶⁴ Diario Expreso (mayo de 2020). *La hija del Presidente Lenin Moreno mantiene su cargo como consejera de Ecuador en la ONU*. Acceso el 2 de febrero de 2021. Disponible en <https://bit.ly/3pC6Zz7>.

⁶⁵ Pichincha Comunicaciones (mayo de 2020). *Juan Sebastián Roldán defiende cargos de su padre y de la madre de Iván Granda en el servicio exterior*. Acceso el 2 de febrero de 2021. Disponible en <https://bit.ly/37yLpVQ>.

⁶⁶ Fundación Ciudadanía y Desarrollo (enero de 2020). *Más de 300 Autoridades y Funcionarios Ganan Más que el Presidente*. Acceso el 10 de noviembre de 2020. Disponible en <https://bit.ly/3365iS0>.

⁶⁷ Fundación Ciudadanía y Desarrollo (marzo de 2019). *Veeduría Consejo en la Mira. Informe Anual CPPCS-T 6 de marzo de 2018 – 6 de marzo de 2019*. Pág. 5. Acceso el 2 de febrero de 2021. Disponible en: <https://bit.ly/3ujW9B8>.

Consejo de la Judicatura⁶⁸, o en el concurso público para designar nuevos jueces y conjuces de la misma Corte Nacional realizado durante 2020.⁶⁹

BUENAS PRÁCTICAS

- Aunque es anterior a la aprobación y entrada en vigencia de la UNCAC, pues está vigente desde la Constitución de 1998, se destaca la obligación constitucional de que todos los servidores públicos presenten al inicio (sin la cual no pueden tomar posesión del cargo) y fin de su gestión una declaración patrimonial jurada, en la que autorizan el levantamiento del sigilo bancario. Sin embargo, se destaca que a partir de la Constitución de 2008 se estableció que si no presentan la declaración al final de la gestión, o si se detectan inconsistencias, se presumirá enriquecimiento ilícito.
- Con la vigencia de las normas aquí mencionadas, se ha implementado como regla general que el acceso al servicio civil y la promoción en la carrera administrativa se basa en los méritos y en la oposición. (Art. 7.1(a), CNUCC)
- La regulación de remuneraciones en el sector público tanto sobre la base de la LOSEP como de las escalas emitidas anualmente por el Ministerio de Trabajo, han permitido cierta regulación y control, pero sobre todo equidad remunerativa entre los funcionarios de las instituciones de los distintos niveles de gobierno. (Art. 7.1(c), CNUCC) Los ajustes remunerativos anuales, realizados a través de dichas escalas, obedecen criterios objetivos en función de la realidad económica del país.
- Si bien consta en una disposición transitoria y no en un artículo de la LOSEP, es positivo el hecho de que se haya consagrado en la norma que nadie en el sector público puede ganar más que el Presidente. Se destaca también el hecho de que las excepciones están establecidas de manera taxativa y limitada en dicha disposición.
- La norma establece la existencia de un Subsistema de Capacitación y Desarrollo de Personal para que los funcionarios públicos puedan adquirir y actualizar conocimientos, desarrollar técnicas, habilidades y valores, para desempeñarse con eficiencia y eficacia.

DEFICIENCIAS

- En los concursos públicos, tanto para el acceso al servicio público como para ser acceder a ciertos cargos de autoridad, aún se incumplen los estándares de transparencia y libre acceso a la información que deberían regir en estos procesos, en línea con el artículo 7.1 de la CNUCC. De la mano de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública se debe obligar al cumplimiento del principio de publicidad en lo que respecta a dichos concursos, de tal forma que cualquier ciudadano pueda realizar control social de los mismos.
- Si bien hay parámetros para el ingreso al servicio público, en lo que respecta a ciertas autoridades y, en general, a los funcionarios de libre nombramiento y remoción, son débiles y se incumplen. Debería establecerse parámetros objetivos y suficientes, de tal forma que quienes ocupen estos cargos tengan la capacidad y méritos suficientes para hacerlo.
- A pesar de la prohibición normativa de que nadie puede ganar más que el Presidente, varias autoridades de elección popular y altos funcionarios públicos perciben un sueldo superior al del

⁶⁸ Fundación Ciudadanía y Desarrollo (noviembre de 2019). *Informe de veeduría al proceso de evaluación integral a los jueces y conjuces de la Corte Nacional de Justicia*. Acceso el 2 de febrero de 2021. Disponible en: <https://bit.ly/3uiciXT>.

⁶⁹ El Comercio (2020). *Comisión Nacional Anticorrupción pide dejar insubsistente concurso de jueces para la Corte Nacional de Justicia*. Acceso el 17 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/3kbpQjk>.

Primer Mandatario. La Contraloría General del Estado no ha realizado controles para evitar esta mala práctica.

- La Ley no establece procedimientos específicos, adecuados y suficientes, para seleccionar y formar titulares de cargos públicos más vulnerables a la corrupción. (Art. 7.1(b), CNUCC) Cabe mencionar, por ejemplo, que incluso para los procesos de designación de altas autoridades del sector justicia, los procedimientos se establecen para cada convocatoria mediante resolución, de tal manera que cada concurso tiene una base normativa distinta.
- Si bien en la norma existe el denominado Subsistema de Capacitación y Desarrollo de Personal, y que se creó el Instituto de la Meritocracia (que funcionó autónomamente entre 2011 y 2016, en que fue absorbido por el Ministerio de Trabajo), no hay información actualizada que permita verificar la promoción de “programas de formación y capacitación que les permitan cumplir los requisitos de desempeño correcto, honorable y debido de sus funciones y les proporcionen capacitación especializada y apropiada para que sean más conscientes de los riesgos de corrupción inherentes al desempeño de sus funciones” (Art. 7.1(d), CNUCC) No obstante, el Plan Nacional de Capacitación de la Subsecretaría de Meritocracia 2018 – 2021 señala que “La metodología de identificación de necesidades de capacitación, en el sector público será articulada a los resultados de la evaluación del desempeño de los servidores públicos, y considerará además componentes de capacitación complementarios en temáticas como: enfoque de derechos, transparencia, cuidado del medio ambiente y uso eficiente de los recursos, tecnologías de la información y comunicación y Plan Nacional de Desarrollo desde el enfoque o misión institucional, entre otros.”⁷⁰

4.1.4 ART. 7.3 - FINANCIACIÓN POLÍTICA

En Ecuador, las organizaciones políticas de carácter nacional - movimientos políticos nacionales y partidos políticos, son organizaciones públicas no estatales. Su financiamiento está dentro del modelo mixto, que permite aportes privados y otorga fondos públicos; y, se enmarca en dos aristas: a) financiamiento permanente; y, b) financiamiento para promoción electoral.

Con la entrada en vigencia de la Constitución de 2008 se estableció la prohibición de que los sujetos políticos contraten publicidad en los medios de comunicación y vallas publicitarias, correspondiéndole al Estado la promoción a través de estos canales (Art. 115 CRE).⁷¹ En general, el financiamiento de la política está regulado por la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, más conocida como Código de la Democracia, aprobado originalmente en 2009 y con recientes reformas en febrero de 2020 (Consejo Nacional Electoral, 2020)⁷², y por varios reglamentos que el Consejo Nacional Electoral aprueba para el efecto en cada proceso.⁷³ En ellos se establece, además de los parámetros de financiamiento privado, la existencia de dos fondos públicos, el Fondo Partidario Permanente y el Fondo de Promoción Electoral, este último relacionado con la prohibición constitucional.

El Fondo Partidario Permanente se otorga a las organizaciones políticas que cumplan con al menos una de las siguientes condiciones: 1) el cuatro por ciento de los votos válidos en dos elecciones pluripersonales consecutivas a nivel nacional; o, 2) al menos tres representantes a la Asamblea Nacional; o, 3) el ocho por ciento de alcaldías; o, 4) por lo menos un concejal o concejala en cada uno

⁷⁰ Ministerio del Trabajo (abril de 2018). *Plan Nacional de Capacitación para el Sector Público 2018 – 2021*. Pág. 49. Acceso el 17 de noviembre de 2020. Disponible en <https://bit.ly/3aGZvqa>.

⁷¹ Ver <https://bit.ly/3cNLjK9>.

⁷² Ver <https://bit.ly/3sec02r>.

⁷³ Ver <https://bit.ly/3k8O1ie>.

de, al menos, el diez por ciento de los cantones del país. Dicho fondo es asignado a través de una partida del Presupuesto General del Estado. El 50% se distribuye equitativamente entre todas las organizaciones políticas que cumplan con los requisitos de ley, el 35% de manera proporcional de acuerdo con el resultado de las últimas elecciones pluripersonales, y el 15% restante se destina a la investigación y capacitación en temas electorales. El Fondo de Promoción Electoral se constituye mediante una forma de cálculo⁷⁴, hasta un máximo del 15% del máximo de gasto electoral que, en la convocatoria a elecciones, establezca la autoridad.

En cuanto al componente privado del financiamiento de campañas, las organizaciones políticas que participen en elecciones podrán recibir aportes por medio de cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, así como las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten para sus campañas; aportes o donativos efectuados en dinero o en especie, en forma libre y voluntaria por personas naturales de nacionalidad ecuatoriana, y por las personas naturales extranjeras residentes en el Ecuador; e ingresos que los partidos obtengan por las rentas de sus bienes, así como de sus actividades promocionales. La norma establece prohibiciones y límites a los aportes y donaciones. En cuanto al financiamiento permanente, las organizaciones políticas no pueden, en ningún caso, recibir contribuciones anónimas. También están prohibidos los aportes económicos directos o indirectos, de empresas estatales; de concesionarios de obras o servicios públicos propiedad del Estado; de congregaciones religiosas de cualquier denominación; de personas naturales o jurídicas que contraten con el Estado, o de empresas, instituciones o Estados extranjeros. Las personas naturales o jurídicas no podrán contribuir anualmente con un monto superior al valor de 200 canastas básicas familiares, que equivale actualmente a poco más de USD 143.000.⁷⁵

Durante los procesos electorales está prohibida la recepción de aportes, contribuciones, o entrega de cualquier tipo de recurso de origen ilícito. Igualmente, se prohíben los aportes de personas naturales nacionales en los siguientes casos: si tienen contratos con el Estado, en: ejecución de una obra pública, prestación de servicios públicos o la explotación de recursos naturales; o, si mantienen litigios judiciales directos o indirectos con el Estado por contratos de obras o servicios públicos. Además, se prohíbe explícitamente la utilización de los recursos y bienes públicos para promocionar a candidatos, incluyendo la entrega o inclusión de nombre u organizaciones políticas en la entrega de obras. Finalmente, se prohíbe la solicitud de aportaciones obligatorias a favor de organizaciones políticas o candidatura alguna en las instituciones del Estado.

Los límites a las donaciones y aportes aplican para personas naturales - quienes no pueden exceder el 5% del monto máximo de gasto electoral autorizado para cada dignidad, para candidatos - sin exceder el 10%, para los ingresos obtenidos por las organizaciones por las rentas financieras de sus bienes, así como de sus actividades promocionales - no podrán superar el 50% del monto máximo; para los préstamos que los sujetos políticos obtengan del sistema financiero nacional para cubrir los costos de las campañas electorales en las que participen - 20% del límite máximo del gasto señalado por ley.

De acuerdo con la norma, ya en campaña, el control al gasto electoral inicia con la convocatoria a elecciones, etapa durante la cual las organizaciones políticas podrán emplear dinero en actividades de difusión de sus principios ideológicos, planes de gobierno, de trabajo y candidaturas, considerando que el dinero utilizado es contabilizado como parte del gasto electoral, aunque la campaña *per se* no

⁷⁴ Artículo 202 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas – Código de la Democracia. Ver <https://bit.ly/3sec02r>.

⁷⁵ Art. 359. Ibid.

haya iniciado aún. Los montos máximos permitidos son calculados de acuerdo a la dignidad que esté siendo elegida, ya que es el resultante de multiplicar un valor fijo establecido en la ley, por la cantidad de ciudadanos inscritos en el registro nacional o en el de la jurisdicción correspondiente.

El manejo y reporte financiero de las organizaciones políticas recae, principalmente, sobre su responsable económico pues él es el encargado de la recepción y el gasto de los fondos de las organizaciones políticas o sus alianzas. Quien, además, para el cumplimiento de sus labores deberá abrir una cuenta única en el sistema financiero nacional, durante los años electorales, y manejar cuentas separadas para lo institucional y para los recursos de la campaña electoral. A pesar de esta responsabilidad individual, institucionalmente los partidos y movimientos políticos tienen que cumplir con las obligaciones en materia de transparencia y acceso a su información.

Las organizaciones políticas que hubieren recibido financiamiento deberán presentar un informe anual de la utilización de los recursos públicos ante el Consejo Nacional Electoral, el que podrá solicitar la auditoría de la Contraloría General del Estado. Esta, también podrá actuar de oficio si recibiere denuncias sobre la mala utilización de los recursos públicos.

Cabe mencionar que en las recientes reformas al Código de la Democracia (2020)⁷⁶ el Consejo Nacional Electoral tiene la obligación de desarrollar herramientas tecnológicas e informáticas necesarias para implementar el Sistema Contable del Financiamiento a la Política, mismo que será de acceso gratuito a todas las organizaciones y sujetos políticos, a fin de que registren de manera obligatoria su Plan de Cuentas. El Consejo Nacional Electoral hará pública la información contable a través de su página oficial de internet y reglamentará la obligatoriedad de cumplimiento de los mecanismos de control del gasto electoral. El control de gasto se ejecutará y reportará en lapsos continuos de máximo quince días, hasta finalizado el proceso electoral. En cumplimiento de la norma, en agosto de 2020, la autoridad electoral creó la denominada Unidad Complementaria Antilavado que busca prevenir, detener y erradicar el delito de lavado de activos, y reportar a la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) cualquier movimiento inusual o injustificado de recursos económicos de las organizaciones políticas.

El mayor paquete de reformas en materia de financiamiento de la política entró en vigencia en febrero de 2020 para ser puestas en marcha a partir de las elecciones generales de febrero de 2021. Su implementación efectiva y sus resultados se verán en los próximos meses.

Es importante mencionar que varias de las reformas sobre financiamiento de la política fueron propuestas a partir de 2013, pero tomaron fuerza luego de una investigación periodística independiente publicada en mayo de 2019⁷⁷, que reveló, gracias a una filtración, un correo electrónico de una asesora del expresidente Rafael Correa que contenía un documento adjunto con información sobre presuntos aportes de empresas multinacionales, contratistas del Estado, al movimiento oficialista Alianza PAIS durante el período noviembre 2013 a febrero de 2014. Dicha publicación contenía información detallada sobre una red interna de la organización, que bajo un sistema de códigos que identificaba a empresas nacionales y transnacionales, contratistas del Estado y a los más altos representantes de Alianza PAIS - ex Presidente de la República, ex Vicepresidente, Ministros, Asambleístas, asesores, entre otros - recibían aportes cuantiosos para campañas políticas. El destino

⁷⁶ Ver <https://bit.ly/3oJ1Zlk>.

⁷⁷ Villavicencio, F., & Zurita, C. (3 de mayo de 2019). *Odebrecht y otras multinacionales pusieron Presidente en Ecuador*. Acceso el 17 de noviembre de 2020. Obtenido de Periodismo de Investigación: <https://bit.ly/2zfeuY1>.

de la millonaria recaudación fue financiar la campaña electoral del binomio Rafael Correa – Jorge Glas y las listas de asambleístas y autoridades de gobiernos locales del oficialismo en 2013.

Mediante documentación y correos electrónicos, presuntamente se evidenciaba el manejo de doble contabilidad por parte de Alianza PAIS, ya que unos eran los reportes presentados al CNE y otros los documentos que se manejaban a la interna de la organización y que por medio de la denuncia salieron a la luz pública. El caso llamado “Arroz Verde” puso en evidencia los escasos controles de la Función Electoral sobre los aportes de campaña y la existencia de un andamiaje financiero que facilita el flujo de dinero negro a los políticos.⁷⁸

Según el portal de investigación, los aportes sumaron un total de USD 11,6 millones, a través de dos mecanismos: en efectivo USD 4,6 millones y a través de cruce de facturas, y una cifra de USD 7 millones, donde las empresas multinacionales cancelaban los comprobantes de los proveedores de la campaña de Alianza PAIS.⁷⁹ Ambos mecanismos consistían en recibir y canalizar dinero negro para la política que escapa al control de las autoridades electorales y permite pagos que evaden los límites del gasto electoral fijados y declarados.⁸⁰ El dinero otorgado por las empresas respondía a asignación de millonarios contratos, principalmente de infraestructura - puentes, túneles, saneamiento, riego, electrificación, puertos, aeropuertos y edificaciones -, sin embargo, varios de los aportes se realizaban después de concluida la campaña y una vez asegurada la asignación de dichos contratos.

Una vez que el caso pasó a manos de la Fiscalía General del Estado, fue denominado ‘Caso Sobornos 2012-2016’, en julio de 2019, ampliando la investigación de la denuncia presentada en el portal digital. El 7 de abril de 2020, se dictó sentencia y se condenó a 8 años de prisión a 18 personas, diez empresarios, el ex presidente Rafael Correa, el ex Vicepresidente Jorge Glas y otros 6 ex altos funcionarios del gobierno anterior; además se dictó una pena reducida a dos ex asesoras del presidente Correa por colaborar con la justicia.⁸¹

En la misma línea, en 2017 se llevaron a cabo las elecciones generales en el Ecuador, mediante las cuales se designó a Presidente, Vicepresidente, Asambleístas y Parlamentarios Andinos. El binomio ganador, durante la segunda vuelta electoral fue Lenin Moreno como Presidente y Jorge Glas como Vicepresidente. Estos candidatos pertenecían al oficialismo, a pesar que meses después de asumir el poder el ahora Presidente se apartara de las políticas de su antecesor. Sin embargo, el portal de periodismo de investigación Mil Hojas publicaría un informe en el que denuncia irregularidades en el financiamiento de la campaña que los llevó a ganar las elecciones. La denuncia se asentaba sobre tres aspectos: existían aportes de empresas privadas, nacionales y extranjeras a cambio de la asignación de obras, contratos o la promesa de altos cargos en el gabinete. En el caso de las instituciones públicas, a través de las Prefecturas de tres provincias, se incurría en el delito de peculado al desviar recursos públicos para financiar su campaña electoral. El monto total aportado por empresas privadas y por instituciones públicas suma USD 7.72 millones. Y, finalmente, se desviaron fondos especiales, por ejemplo, se utilizaron USD 350 mil que estaban destinados para la reconstrucción de las zonas

⁷⁸ Revista Digital PlanV. (13 de mayo de 2019). *El fantasma de la doble contabilidad sacude a la política*. Acceso 1 de noviembre de 2020. Disponible en <https://bit.ly/34RJXLE>.

⁷⁹ Villavicencio, F., Zurita, C., & Solórzano, C. (11 de mayo de 2019). Todos los nombres de Arroz Verde. Acceso 1 de noviembre de 2020. Obtenido de Periodismo de Investigación: <https://bit.ly/3eHf0P1>.

⁸⁰ Revista Digital PlanV (12 de agosto de 2019). *Los cuatro "mecanismos" con los que habría operado el "Arroz Verde" correísta*. Acceso 1 de noviembre de 2020. Disponible en <https://bit.ly/2RY7GVh>.

⁸¹ Diario El Universo (9 de abril de 2020). *Defensores de sentenciados en caso Sobornos 2012-2016 alistan recursos de apelación*. Acceso 1 de noviembre de 2020. Disponible en <https://bit.ly/2VQ3ZC2>.

afectadas por el terremoto de 2016; además, USD 1.5 millones de la Secretaría Nacional de Inteligencia fueron entregados bajo el justificativo de “gastos reservados” para la promoción del binomio.⁸²

Si bien la institución principal, el Consejo Nacional Electoral, encargada de controlar el financiamiento de la política, cuenta con atribuciones legales suficientes para actuar, no cuenta con recursos económicos y humanos suficientes para llevar a cabo su tarea de la manera adecuada. Así, por ejemplo, el CNE, durante el último trimestre de 2019, se vio inmerso en una pugna con el Ministerio de Finanzas por la falta de recursos suficientes para cancelar los salarios de su personal. Esta falta de recursos significó la no renovación de contratos y despidos de personal técnico-electoral; tras una nueva asignación del Ministerio, se recontrató al personal, aunque con sueldos menores en algunos casos. En febrero de 2020, se agudizó nuevamente la crisis, cuando por medio de un comunicado el CNE advirtió que el Ministerio de Finanzas condicionaba la asignación del presupuesto operativo de la institución y por lo tanto se ponía en riesgo la preparación de los comicios presidenciales y parlamentarios de 2021. Finalmente, el Ministerio de Finanzas emitió un comunicado en donde señalaba que “el proceso electoral 2021 no está en riesgo desde el punto de vista presupuestario”.⁸³

BUENAS PRÁCTICAS

De acuerdo con la información disponible, en función de los últimos procesos electorales, no se identifican buenas prácticas que merecen ser resaltadas. Precisamente por todas las falencias detectadas, y en particular lo sucedido con el denominado Caso Sobornos 2012 -2016, también conocido como Caso Arroz Verde⁸⁴, se promovieron las reformas que entraron en vigor en 2020 de cara al proceso electoral de 2021.

DEFICIENCIAS

La información acá presentada responde a la evidencia de procesos electorales anteriores, recordando que nuevas normas se implementarán en el proceso de 2021, y en función de su aplicación se podría determinar nuevas deficiencias. En línea con el Artículo 7.3 de la CNUCC, se identifica lo siguiente:

- Respecto a las infracciones y sanciones dentro del marco del financiamiento y gasto electoral, en la normativa analizada, las categorías de las infracciones varían según el sujeto infractor, no según la gravedad de la infracción. En ese sentido, los sujetos políticos, personas naturales y jurídicas, mantienen prácticas ilegales al realizar campaña fuera de los tiempos establecidos, al irrespetar los límites y fuentes permitidas para el financiamiento, así como los máximos determinados para el gasto, al no presentar informes económicos completos debidamente justificados, y al contratar publicidad electoral directamente (fuera de los tiempos establecidos para la campaña).
- El control que realiza tanto la autoridad electoral (Consejo Nacional Electoral) como la Contraloría General del Estado es deficiente. Pese a existir evidencias y denuncias de mal uso de recursos públicos por parte de los sujetos políticos, apenas son públicos cuatro informes sobre exámenes especiales realizados a la entrega y utilización del Fondo Partidario Permanente, y un examen

⁸² Fundación Mil Hojas (4 de junio de 2019). *¿Cómo se financió la campaña de Lenín y Glas?*. Acceso 1 de noviembre de 2020. Disponible en <https://bit.ly/2VrGU9Z>.

⁸³ Gómez Ponce, L., & Alarcón Salvador, M. (13 de 02 de 2020). *¿Cuenta el CNE con recursos suficientes para las elecciones de 2021?*. Fecha de acceso 13 de noviembre de 2020. Obtenido de Observatorio de Gasto Público: <https://bit.ly/363Dfml>.

⁸⁴ Fiscalía General del Estado. *Caso Sobornos 2012-2016*. Acceso el 2 de febrero de 2021. Disponible en <https://bit.ly/3qFTorS>.

sobre el control al manejo de cuentas.⁸⁵ Ninguno de ellos terminó en glosas o sanciones concretas a las organizaciones, ni a sus responsables del manejo económico.

- Si bien la Contraloría es la institución encargada de auditar los fondos públicos, y considerando que todos los años se entrega dinero a las organizaciones políticas, resulta alarmante que el último año de examen especial a los partidos y movimientos haya sido en 2016.⁸⁶
- Hay una evidente falta de transparencia, opacidad y secretismo en el manejo económico de las organizaciones políticas, lo cual además de constituir una violación a las normas, abre la posibilidad de que estas puedan ser utilizadas como instrumentos para lavar activos o dinero o como un “medio de inversión” para quienes aportan a una determinada campaña a cambio de futuras asignaciones de contratos públicos. Pese a que existe obligación legal de que la información del manejo financiero de las organizaciones políticas debe ser publicada en sus portales web, del total de las 24 organizaciones de carácter nacional vigentes para 2020, el 37% (9) no tienen una página web, el 25% (6) tienen una página web que no funciona, el 17% (4) tienen página web pero no cuentan con una sección de transparencia o de informes económicos, y, el 21% (5) cuentan con página web y un apartado de transparencia, pero vale mencionar que la calidad de la información publicada varía considerablemente. Esto no es controlado por entidad alguna.

4.1.5 ARTS. 7, 8 Y 12 - CÓDIGOS DE CONDUCTA, CONFLICTOS DE INTERESES Y DECLARACIONES DE BIENES

Las Normas de Control Interno de la Contraloría General del Estado, aprobadas en 2009 y modificadas en 2019, establecen en su apartado 100-01 que “El control interno será responsabilidad de cada institución del Estado...y tendrá como finalidad crear las condiciones para el ejercicio del control.”⁸⁷ Asimismo, en el apartado 200-01 sobre integridad y valores éticos se establece que “La máxima autoridad de cada entidad emitirá formalmente las normas propias del código de ética, para contribuir al buen uso de los recursos públicos y al combate a la corrupción.” Como consecuencia, existe una gran variedad en la estructura, contenido y calidad de los códigos de ética de las instituciones, por lo que se identifica la necesidad de establecer estándares mínimos y lineamientos base para los mismos. Asimismo, no es posible conocer si todas las entidades públicas cumplen con la disposición de tener un código de ética.

Por otro lado, se destaca que, mediante consulta popular y referéndum, de febrero de 2018, se aprueba una modificación a la CRE⁸⁸, que establece en su Art. 233 que las personas contra quienes exista una sentencia ejecutoriada por delitos de corrupción “...estarán impedidos para ser candidatos a cargos de elección popular, para contratar con el Estado, para desempeñar empleos o cargos públicos y perderán sus derechos de participación ...” Este artículo ya ha sido aplicado en la práctica para las elecciones presidenciales y legislativas del 2021, en las cuales algunos pre-candidatos no lograron inscribirse por esta prohibición, incluyendo entre ellos al expresidente Rafael Correa Delgado

⁸⁵ Fundación Ciudadanía y Desarrollo (mayo de 2020). *Diagnóstico sobre áreas prioritarias para la cooperación contra la corrupción en Ecuador*. Págs. 27 y 28. Acceso el 4 de febrero de 2021. Disponible en <https://bit.ly/2NkuQq0>.

⁸⁶ Ibid. Pág. 28.

⁸⁷ Ver <http://bit.ly/3aCpKwW>.

⁸⁸ Ver <https://bit.ly/3cNLjK9>.

quien se postulaba para el cargo de Vicepresidente y obtuvo una sentencia ejecutoriada por peculado.⁸⁹

En lo relacionado a conflictos de intereses y puertas giratorias, la CRE establece en su Art. 153 que quienes hayan ejercido la titularidad de los ministerios de Estado y las servidoras y servidores públicos de nivel jerárquico superior, una vez hayan cesado en su cargo y durante los siguientes dos años, no podrán formar parte del directorio o del equipo de dirección, o ser representantes legales o ejercer la procuración de personas jurídicas que celebren contrato con el Estado, ni ser funcionarios de instituciones financieras internacionales acreedoras del país. Sin embargo, no existe una normativa que desarrolle este artículo constitucional ni un ente con potestades definidas para velar por la aplicación del mismo. En la práctica el artículo no se cumple.

En Ecuador, se identifican claros casos de puertas giratorias en los sectores financiero, extractivo, construcción y energía. Uno de los casos de puertas giratorias que ha generado atención mediática y críticas de diferentes sectores en los últimos meses es el del exministro de economía y finanzas Richard Martínez⁹⁰, quién renunció a la cartera de Estado, en donde como parte de sus atribuciones llevó a cabo negociaciones con las multilaterales de crédito, para ocupar el puesto de vicepresidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Al respecto, el gobierno de Moreno se posicionó a favor de Martínez impulsando la obtención del alto puesto en el BID, mientras que el Procurador General emitió un dictamen de consulta en el cual aseguró que el BID, según el ordenamiento ecuatoriano, no es una institución financiera.⁹¹

En cuanto a medidas preventivas de conflictos de intereses relacionadas a regalos, la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP)⁹² en sus artículos 24 y 116, establece la prohibición a los funcionarios públicos de solicitar o recibir dádivas, regalos, contribuciones o privilegios en razón de sus funciones, sancionando el incumplimiento con la destitución. Asimismo, el reglamento de la LOSEP⁹³ fija reglas sobre los regalos recibidos por funcionarios públicos en actos oficiales y en este marco la CGE aprueba en enero de 2019 un reglamento para regular el tema.⁹⁴ Entre sus mandatos, este reglamento contempla que cada institución mantendrá un registro de regalos oficiales con su avalúo. El artículo 4 de este instrumento establece que estos procedimientos deben observar los principios de publicidad, oportunidad y transparencia, entre otros. Sin embargo, no se encuentra evidencia de que estos registros sean de acceso público mediante mecanismos de transparencia activa. Se realizaron dos solicitudes de acceso a la información, requiriendo información de los registros de la CGE y de la Presidencia, pero no se obtuvo respuesta.

Por otro lado, en noviembre de 2019 se aprueba el Reglamento de Viajes al Exterior de Servidores Públicos.⁹⁵ Este reglamento establece, en su artículo 5, como un principio regente la transparencia, indicando que todos los viajes que realicen los servidores públicos deberán ser ingresados al Sistema

⁸⁹ El País (septiembre de 2020). *La Corte de Ecuador inhabilita a Rafael Correa como candidato a vicepresidente*. Acceso el 20 de noviembre de 2020. Disponible en <http://bit.ly/3aA9lsu>.

⁹⁰ Fundación Ciudadanía y Desarrollo (octubre de 2020). *Carta Abierta al Presidente de la República y Autoridades Ecuatorianas*. Acceso el 28 de octubre de 2020. Disponible en <http://bit.ly/36F1Clx>.

⁹¹ El Comercio (octubre de 2020). *'El BID no es una institución financiera internacional', sostiene el Procurador de Ecuador*. Acceso el 10 de noviembre de 2020. Disponible en <http://bit.ly/3rk15DP>.

⁹² Ver <https://bit.ly/2RPu6YJ>.

⁹³ Ver <http://bit.ly/3jmh0yL>.

⁹⁴ Ver <http://bit.ly/2LhPpCn>.

⁹⁵ Ver <http://bit.ly/3ogQQ9R>.

de Viajes al Exterior y en el Exterior⁹⁶, sin embargo, el registro de estos viajes no es público. Por otro lado, según el Art. 2 del Reglamento, este no aplica al Presidente, Vicepresidente, Secretario General y Secretario Particular de la Presidencia. Los viajes dentro de Ecuador tampoco se rigen por esta normativa. Se requirió información respecto al registro a la Secretaría General de la Presidencia, pero no se obtuvo respuesta.

Tampoco se identifica normativa, ni buenas prácticas nacionales, relacionadas a la presentación de declaraciones de intereses por parte de los servidores públicos.

Respecto a las declaraciones de bienes, el artículo 231 de la CRE establece la obligación de las servidoras y de los servidores públicos de presentar una declaración patrimonial jurada de inicio y de fin de gestión, autorizando el levantamiento del sigilo bancario, y dispone que la Contraloría “examinará y confrontará las declaraciones e investigará los casos en que se presuma enriquecimiento ilícito.” En 2016, entro en vigor la Ley de Presentación y Control de Declaraciones Patrimoniales Juradas (LPCDPJ)⁹⁷ que establece la obligación para todas y todos los servidores públicos, sin excepción, de presentar al inicio y fin de su gestión una declaración patrimonial jurada. En la práctica no es posible vincularse al sector público sin antes cumplir este requisito. En los casos de servidores públicos de elección popular, el Art. 8 de la LPCDPJ establece que la declaración es un requisito para posesionarse en el cargo. Las declaraciones deben ser actualizadas por los servidores públicos cada dos años. Por otro lado, el Art. 3 de la ley deja abierta la posibilidad de que la CGE solicite actualizaciones a las declaraciones en caso de considerarlo necesario en el marco de un examen o denuncia. Estas obligaciones son monitoreadas por los departamentos de talento humano de cada institución.

La LPCDPJ trajo un cambio respecto de la norma anterior: las declaraciones se realizan mediante un formulario en línea en la página de la Contraloría General del Estado y no ante notario público, como era costumbre. El formulario está orientado a conocer la información básica de la o el conviviente del declarante, los activos del declarante (cuentas bancarias, inversiones, acciones, derechos adquiridos, cuentas por cobrar, fondos privados de pensiones, bienes muebles e inmuebles) y los pasivos (deudas contraídas).⁹⁸ Según el Art. 9 de la ley, la información abarca activos y pasivos nacionales y en el exterior.

La LPCDPJ permite que la Contraloría General del Estado maneje discrecionalmente el sistema de consulta de declaraciones.⁹⁹ Así, al momento de realizar este informe solo se permite a la ciudadanía conocer únicamente la información sobre el total de activos, total de pasivos y patrimonio total del declarante, sin más detalles, a pesar de que el artículo 16 de la Ley establece explícitamente que “la información constante en las declaraciones patrimoniales juradas será pública.” Asimismo, el sistema únicamente permite ver el resumen de las declaraciones a partir de 2017.

Cabe mencionar además que, al ser declaraciones juradas, en caso de información falsa o incompleta por parte del declarante, además de las acciones a cargo de la Contraloría ya mencionadas, se activa

⁹⁶ Presidencia Ecuador. *Sistema de Viajes al Exterior*. Acceso el 15 de octubre de 2020. Disponible en <http://bit.ly/3pMPRaG>.

⁹⁷ Ver <https://bit.ly/2LfnD9z>.

⁹⁸ Contraloría General del Estado. *Instructivo para llenar el formulario electrónico de la declaración patrimonial jurada*. Acceso el 7 de noviembre de 2020. Disponible en <https://bit.ly/39J10DG>.

⁹⁹ Contraloría General del Estado. *Declaraciones Patrimoniales Juradas*. Acceso el 7 de octubre de 2020. Disponible en <http://bit.ly/35bMVfx>.

la posibilidad de que el funcionario o autoridad sea procesado penalmente por perjurio de acuerdo con el Código Orgánico Integral Penal vigente.

En el marco de esta investigación, se presentó una solicitud de información a la CGE requiriendo las declaraciones juramentadas de las cabezas de las cinco Funciones del Estado, pero la misma fue negada. La negativa a la información se basa en el Reglamento para las declaraciones patrimoniales juradas¹⁰⁰, aprobado en 2019 por la Contraloría, que en su artículo 10 establece que se proporcionará información del contenido total y sin restricción de las declaraciones únicamente en los casos en los cuales sea ordenado judicialmente o por pedido de la Fiscalía, del titular de la Asamblea o de la máxima autoridad de un órgano de control. Asimismo, este artículo señala que “La información solicitada por terceros, se la otorgará bajo pedido justificado y motivado de la misma a través de oficio dirigido al Contralor General del Estado, quien, de ser procedente su otorgamiento, lo autorizará.” Sin embargo, el análisis del equipo investigador del presente informe concluye que el Reglamento no puede limitar o condicionar la publicidad de información que la Ley explícitamente declara pública. Por otro lado, la Constitución reconoce al pueblo como primer fiscalizador del poder público, este derecho ciudadano de control debe ser garantizado con la información pública y los mecanismos necesarios para su ejercicio. La información disponible de estas declaraciones, no se encuentra en datos abiertos.

BUENAS PRÁCTICAS

- La aprobación, mediante referendo, del impedimento de ejercer cargos de elección popular a personas con sentencia firme por delitos de corrupción (Art. 7.2, CNUCC) es un avance cuyos resultados empiezan a verse respecto del proceso electoral de 2021.
- Si bien ya existía una ley sobre la materia, la aprobación en 2016 de la Ley de Presentación y Control de Declaraciones Patrimoniales Juradas incorporó algunos estándares internacionales. (Art. 8.5, CNUCC)
- La creación de normativa específica y registros de viajes al exterior y regalos oficiales es algo positivo. Sin embargo, se destaca que estos registros no son accesibles al público mediante mecanismos de transparencia activa y tampoco se logró acceder a ellos mediante solicitudes de información. Por otro lado, el registro de viajes no contempla los viajes dentro del territorio nacional. (Arts. 7.4 y 8.5, CNUCC)

DEFICIENCIAS

- Se identifica la necesidad de crear estándares mínimos y parámetros para los procesos de creación de los códigos de ética de las instituciones públicas, que permitan contar con instrumentos efectivos y alineados a estándares internacionales. (Arts. 8.1 y 8.2, CNUCC)
- No existe normativa que desarrolle la disposición constitucional respecto a puertas giratorias, ni tampoco un ente con potestades definidas para velar por su aplicación. En la práctica esta disposición no se cumple. Hay proyectos de ley sobre la materia en la Asamblea Nacional cuyo trámite no avanza. (Arts. 8.5 y 12.2, CNUCC)
- No se identifica normativa ni buenas prácticas sobre declaraciones de intereses de funcionarios públicos. Hay proyectos de ley sobre la materia en la Asamblea Nacional cuyo trámite no avanza. (Art. 7.4, CNUCC)
- Las declaraciones juradas patrimoniales presentadas por los servidores públicos no son accesibles a la ciudadanía, solamente se puede acceder a los montos totales de activos y pasivos, a pesar de

¹⁰⁰ Ver <http://bit.ly/2O4gTfL>.

que la Ley establece su publicidad general. (Arts. 7.4 y 8.5, CNUCC) Tampoco se logró acceder a estas mediante procesos de acceso a la información. Este hecho, es un obstáculo para el efectivo control social.

- La obligación de realizar una declaración juramentada de bienes se activa sólo cuando una persona ha ganado una elección. Candidatos a cargos de elección popular no están obligados a presentar este instrumento, y tampoco una declaración de intereses. Estas iniciativas son ejercicios voluntarios que se activan por iniciativa del propio candidato o de organizaciones de la sociedad civil.
- El cambio que trajo la LPCDPJ respecto a que las declaraciones juramentadas de bienes se realicen mediante un formulario en línea en la página de la Contraloría General del Estado y no ante notario público, ocasiona problemas al sector justicia al tratar de sancionar judicialmente a quienes presenten información falsa o incompleta, toda vez que el artículo 270 del Código Orgánico Integral Penal tipifica que “se comete perjurio cuando a sabiendas se ha faltado a la verdad en declaraciones patrimoniales juramentadas o juradas hechas ante Notario Público.”¹⁰¹

4.1.6 ARTS. 8.4 Y 13.2 - MECANISMO DE INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DENUNCIANTES

La CRE en su Art. 83 establece como uno de los deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y ecuatorianos “administrar honradamente y con apego irrestricto a la ley el patrimonio público, y denunciar y combatir los actos de corrupción”.¹⁰² En su artículo 208 establece como una de las atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) investigar denuncias de corrupción y “coadyuvar a la protección de las personas que denuncien actos de corrupción”. En su Art. 195 establece que “La Fiscalía dirigirá, de oficio o a petición de parte, la investigación preprocesal y procesal penal; ...”.

Por disposición constitucional, la Fiscalía dirige el Sistema Nacional de Protección y Asistencia de Víctimas, Testigos y otros Participantes en el Proceso (SPAVT). En este marco, la Fiscalía General del Estado (FGE) lidera la coordinación interinstitucional y la adopción de medidas especializadas de protección y asistencia para precautelar la integridad y la no revictimización. Este sistema cuenta con su Reglamento para el Sistema de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y otros Participantes en el Proceso Penal (Reglamento SPAVT)¹⁰³ aprobado en octubre del 2018, que describe los procesos y medidas que pueden tomarse para la protección. Para articular el sistema, existe una unidad especial dentro de la FGE.

La protección principal brindada a las personas protegidas por el SPAVT, según el Art. 36 del Reglamento, son acciones de resguardo a la integridad física, que varían según el nivel de riesgo. Asimismo, dependiendo del caso, el Art. 37 establece que se pueden adoptar medidas complementarias como el cambio de imagen, la protección utilizando medios tecnológicos y capacitaciones en medidas de autoprotección. También, en el Art. 38, se contempla como una medida la protección judicial, que consiste en la reserva de datos que permitan identificar a la víctima o denunciante dentro de un proceso, y medidas para asegurar la protección al momento de declarar o brindar testimonios judiciales. Por otro lado, los Arts. 39, 40 y 41 del Reglamento, establecen que el SPAVT también contempla la posibilidad de adoptar medidas de asistencia social para la persona

¹⁰¹ Ver <https://bit.ly/2JhEkjt>.

¹⁰² Ver <https://bit.ly/3cNLjK9>.

¹⁰³ Ver <http://bit.ly/37dmt5r>.

protegida y su entorno familiar, asistencia psicológica, patrocinio legal, cambios administrativos en caso de que la persona protegida sea operadora de justicia y ayudas educativas.

Para noviembre de 2020, el SPAVT contaba con 976 personas protegidas. El total de servidores públicos dentro de la Dirección SPAVT es de 111, de los cuales 8 se encuentran en la Dirección Nacional y 103 a nivel desconcentrado en 23 unidades provinciales.¹⁰⁴ Respecto a estadísticas sobre el número de personas parte del SPAVT que están vinculadas a procesos de investigación o casos sobre delitos de corrupción, así como el número de personas que han sido víctimas de amenazas o delitos contra la integridad física siendo parte del sistema, se solicitó la información a la FGE pero no se obtuvo respuesta.

Personal de la FGE entrevistado, considera que el SPAVT ha logrado cumplir su trabajo, pero que es necesario aumentar el personal, los recursos financieros y mejorar los mecanismos de cooperación interinstitucional, para fortalecer el sistema.¹⁰⁵

Con relación al mandato constitucional del CPCCS, personal de la institución entrevistado asegura que, si bien tienen “una potestad legal al respecto de la protección de víctimas y testigos, no tenemos presupuesto para esto”, y que en este marco el CPCCS recoge las peticiones de los denunciantes para trasladar a la FGE y apoya a cumplir con los requisitos para el ingreso al programa de protección. También se aseguró que el CPCCS y la FGE están trabajando en mejorar la articulación interinstitucional en la materia.¹⁰⁶

Por otro lado, la LOSEP establece en su Art. 4.1¹⁰⁷, aprobado por la Asamblea Nacional en diciembre de 2019, que “la o el servidor público que denuncie un acto de corrupción, se convierte en informante o testigo dentro de un proceso...”. En caso de proporcionar datos sobre el destino de bienes o recursos producto de actividades corruptas podrá solicitar un traslado administrativo, y de no ser posible, una licencia con remuneración conservando los derechos de antigüedad. La duración de estas medidas es establecida de acuerdo al caso específico, y se garantiza el derecho del informante a la reserva de su puesto original. Asimismo, la LOSEP en su Art. 23, establece como uno de los derechos de las servidoras y servidores públicos “Gozar de las protecciones y garantías en los casos en que la servidora o el servidor denuncie, en forma motivada, el incumplimiento de la ley, así como la comisión de actos de corrupción”.

También se destaca que, dentro de las reformas al COIP aprobadas en diciembre de 2019, se incorpora en los Arts. 427 y 430.1 la posibilidad de denunciar con reserva de identidad en casos de delitos de corrupción y delincuencia organizada y la posibilidad de que el denunciante solicite su ingreso al SPAVT.¹⁰⁸ Sobre esta reforma, personal de la FGE entrevistado, asegura que será necesario la estructuración de procesos internos, protocolos y capacitación a diferentes unidades dentro de la FGE para operativizar la nueva disposición. Se resalta que deberá realizarse un trabajo coordinado interinstitucional que permita garantizar el manejo efectivo de la información de los denunciantes con reserva de identidad por parte de las entidades públicas involucradas en el proceso, como por ejemplo la FGE y la Policía Nacional. También se aseguró que para cumplir con el espíritu de la ley en relación

¹⁰⁴ Fiscalía General del Estado (noviembre de 2020). *Respuesta pedido de información*. Disponible en <http://bit.ly/3pPcdbC>.

¹⁰⁵ Entrevista con Patricia A. Carranco, 22 de octubre de 2020.

¹⁰⁶ Entrevista con personal de Secretaría del CPCCS, noviembre de 2020.

¹⁰⁷ Ver <https://bit.ly/2RPu6YJ>.

¹⁰⁸ Ver <http://bit.ly/2JhEkjt>.

con la denuncia con reserva de identidad se deben realizar reuniones de trabajo con todas las instituciones que tengan dentro de su normativa interna la posibilidad de recibir denuncias, para que al momento en que estas lleguen a conocimiento de la Fiscalía tengan ya un proceso preestablecido y seguro para la asignación de un código alfanumérico que proteja al denunciante, y se establezcan protocolos y criterios mínimos normativos para los canales de denuncia. Asimismo, se destacó que las acciones encaminadas a lograr esta planificación y coordinación interinstitucional se han visto retrasadas por la pandemia del COVID-19.¹⁰⁹

Por otro lado, en el paquete de reformas aprobadas en diciembre de 2019, se incorporó la posibilidad de otorgar incentivos económicos para las personas que aporten elementos probatorios que permitan recuperar activos de actividades ilícitas. El artículo 430.2 aprobado establece que “...podrá acceder a una compensación económica proporcional a los recursos económicos que el Estado logre recuperar, hasta un monto de entre el 10 % y máximo al 20 % de lo recuperado. Una vez recuperados los fondos y activos el juez dispondrá la entrega inmediata de los recursos...”. Sin embargo, la norma aprobada no determina la institución pública encargada de liderar la aplicación de esta nueva disposición, y deja además un alto grado de discrecionalidad en su aplicación que podría abrir la puerta a un manejo inadecuado de los incentivos, en caso de que no se fijen procesos claros, transparentes, coordinados y auditables en la materia.

Al respecto, personal de la FGE entrevistado asegura que debe realizarse un trabajo articulado interinstitucional que permita un manejo adecuado de los incentivos para operativizar la nueva disposición. Asimismo, asegura que deberá coordinarse con la institución que se hará cargo de la recuperación de los activos para viabilizar la entrega del incentivo al denunciante una vez que se tenga la respectiva sentencia, así como la necesidad de coordinar con la PGE.¹¹⁰

En cuanto a canales de denuncia de actos de corrupción, se identifica que distintas instituciones públicas, desde gobiernos descentralizados, ministerios, super-intendencias y más, han abierto canales electrónicos para receptar denuncias. Sin embargo, en muchos casos no se han establecido condiciones mínimas de seguridad o protocolos para el tratamiento de estas denuncias que permitan garantizar la seguridad del denunciante y el manejo adecuado de la información.

A continuación, exploramos brevemente los canales de denuncia electrónica de las dos instituciones que constitucionalmente tienen competencias para investigar denuncias de corrupción y garantizar la protección de denunciantes:

- FGE: Cuenta con un buzón de denuncias en su página web, exclusivamente para denunciar posibles actos de corrupción cometidos al interior de la Fiscalía.¹¹¹ El formulario permite realizar denuncias sin necesidad de registrar nombre o identidad. Los campos obligatorios son: tipo de hecho de corrupción, descripción, correo electrónico y teléfono. Asimismo, el buzón cuenta con un instructivo y un video tutorial de como formular una denuncia. Sin embargo, no se explica el procedimiento que siguen las denuncias a lo interno de la FGE, las medidas de seguridad, ni como dar seguimiento a la denuncia. Según la entrevista con personal de la FGE, estas denuncias son

¹⁰⁹ Entrevista con Mario Muñoz, 22 de octubre de 2020.

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Fiscalía General del Estado. *Buzón de Transparencia*. Acceso el 18 de noviembre de 2020. Disponible en <http://bit.ly/3tsf1NZ>.

manejadas por la Unidad de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción de la Fiscalía, cuyos integrantes firman acuerdos de confidencialidad sobre el manejo de la información.¹¹²

- CPCCS: Dentro de sus canales de recepción de denuncias de corrupción, cuenta con una aplicación llamada CLIC.¹¹³ Para poder hacer uso del sistema, es necesario registrarse, haciendo constar los datos personales del denunciante de forma obligatoria, los datos de contacto y hasta el código dactilar. Al momento de ingresar al sistema para realizar una denuncia, existe la opción de activar una casilla de reserva de identidad. Este sistema permite dar seguimiento a la denuncia e incluso someterla a una reconsideración. Sin embargo, se debe hacer constar datos personales que ponen en riesgo al denunciante, no se explica cómo se tramitan las denuncias, las medidas de seguridad del sistema ni se explica que implica la reserva de identidad. Personal del CPCCS entrevistado explica que existen directrices internas de articulación para el manejo adecuado de la información de las denuncias, asegurando una cadena de custodia y la adecuada reserva de identidad y que se busca elevar estas directrices a conocimiento del pleno para la aprobación de una resolución en la materia. Además, asegura que, al escoger la opción de reserva de identidad en la aplicación, el CPCCS toma todas las medidas para que los datos del denunciante no vuelven a aparecer en los registros y el trámite público de la denuncia, y que el código dactilar se incluyó para evitar la presentación de denuncias duplicadas o con identidades falsas y así tener más rigurosidad en los trámites y mejorar la efectividad.¹¹⁴ Se solicitó información estadística sobre las denuncias receptadas por el CPCCS, pero no se obtuvo respuesta.

BUENAS PRÁCTICAS

- La inclusión de la posibilidad de denunciar delitos de corrupción con reserva de identidad, aprobada a finales de 2019, es un paso importante para mejorar el ecosistema de denuncias y alertas. Para que esta disposición tenga un impacto positivo es necesaria una fuerte coordinación interinstitucional y la estructuración de normativa y procesos que aseguren el manejo adecuado de la información y garanticen la seguridad del denunciante. (Art. 13.2, CNUCC)
- La inclusión de medidas administrativas de protección a las servidoras y servidores públicos denunciantes de actos de corrupción, es un paso positivo. No obstante, su impacto tiene que ser analizado.
- Se destaca que la normativa del SPAVT contempla la posibilidad de ampliar las medidas de protección a la familia extendida de la persona parte del sistema (Art. 9.7 del Reglamento SPVAT). (Art. 32.1, CNUCC)

DEFICIENCIAS

- Existen múltiples canales de denuncia por medios electrónicos institucionales. Sin embargo, no existe una regulación de estos canales de denuncia o la fijación de parámetros y criterios mínimos de seguridad, de manejo de la información y controles especiales del personal que tiene acceso a la información recibida. (Arts. 13.1 y 32.1, CNUCC)
- No existe claridad respecto a quién y cómo se determinarán los porcentajes de compensación económica a personas que aporten elementos probatorios que permitan la recuperación efectiva de bienes o activos perdidos por la corrupción. La discrecionalidad en el uso de incentivos puede constituir un riesgo de corrupción.

¹¹² Entrevista con Diego Sánchez, 22 de octubre de 2020.

¹¹³ Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. CLIC. Acceso el 18 de noviembre de 2020. Ver <http://bit.ly/3trR9dg>.

¹¹⁴ Entrevista con personal de Secretaría CPCCS, noviembre de 2020.

- Las estadísticas de los canales de denuncia y de su tratamiento no están disponibles al público. Contar con datos que permitan analizar la efectividad de los sistemas es necesario para la identificación de puntos a mejorar y presentación de propuestas.

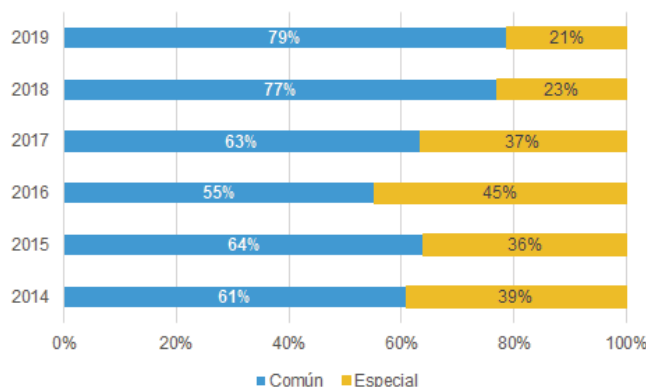
4.1.7 ART. 9.1 - CONTRATACIÓN PÚBLICA

La contratación pública en Ecuador está regulada por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNC¹¹⁵) y su reglamento.¹¹⁶ La rectoría del sistema está a cargo del Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP), una entidad con autonomía administrativa, técnica, operativa y presupuestaria, que es parte de la Función Ejecutiva y cuya cabeza es nombrada por el Presidente.

La legislación establece dos tipos de régimen de contratación, el común y el especial. El régimen común es utilizado por regla general, y salvo excepciones es competitivo, su modalidad específica depende del objeto de contratación y del monto a contratar, el cual varía todos los años en función del presupuesto general del Estado. El régimen especial limita la competitividad y sólo se permite en un número cerrado de circunstancias.

La actual administración de SERCOP ha enfocado esfuerzos en el aumento de la transparencia y la competencia en las contrataciones públicas. Como resultado se ha trabajado en fomentar la contratación competitiva (por régimen común) y limitar la contratación por régimen especial. La gráfica abajo muestra la evolución de estos esfuerzos. Se destaca que, en 2016, Ecuador sufrió un desastre natural (terremoto del 16 de abril de 2020) que puede ser la principal causa del incremento en las contrataciones por régimen especial durante ese año. Por otro lado, podemos observar un decrecimiento significativo en esta modalidad de contratación entre 2017 y 2018 a raíz de las políticas tomadas por SERCOP.¹¹⁷

Gráfica 1 – Porcentaje de contratación pública por régimen común y régimen especial, 2014-2019



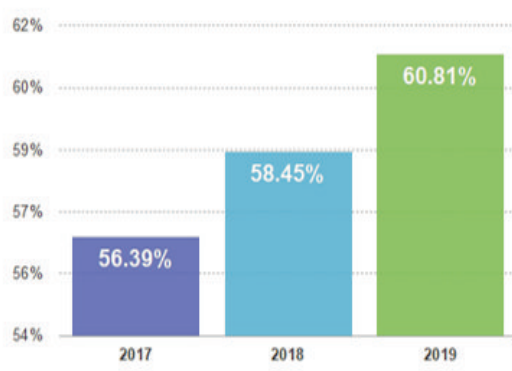
La siguiente gráfica muestra otro indicador de competitividad, el porcentaje de procesos que contaron con dos o más oferentes. Se observa una mejora en el indicador, con un aumento de 4.42% en el número de procesos con dos o más oferentes. Según personal de SERCOP entrevistado, un paso importante de mejora fue la eliminación del proveedor único en los catálogos electrónicos de compra pública. Para 2016 existían 86 proveedores únicos y ahora no existen proveedores únicos en catálogo.

¹¹⁵ Ver <http://bit.ly/3q8bGSu>.

¹¹⁶ Ver <http://bit.ly/2YMq7iQ>.

¹¹⁷ Fundación Ciudadanía y Desarrollo (mayo de 2020). *Diagnóstico sobre Áreas Prioritarias para la Cooperación Contra la Corrupción En Ecuador*. Acceso el 13 de noviembre de 2020. Disponible en <https://bit.ly/3ro12XL>.

Gráfico 2 – Porcentaje de procesos de contratación pública con dos o más oferentes, 2017–2019¹¹⁸



Con relación al registro y publicidad de las contrataciones, las entidades contratantes están obligadas a subir al Sistema Oficial de Contratación Pública (SOCE)¹¹⁹ los documentos principales. El SOCE es administrado por SERCOP y la información es pública. Sin embargo, existen algunos tipos de contrataciones que no se transparentan de forma oportuna debido a que normativamente no existe la obligación de hacerlo, por ejemplo, las contrataciones por ínfima cuantía (pequeños montos), para las cuales SERCOP está trabajando en un portal público de datos abiertos. Asimismo, existen algunos tipos de contratos que se rigen por normas especiales, obstaculizando la transparencia. Dentro de estos se encuentran la exploración y explotación de hidrocarburos, compra y venta de energía y contratación de deuda pública.

Se resalta que la mayor parte de los grandes escándalos de corrupción que se han denunciado en Ecuador en los últimos años están directamente relacionados con la contratación pública. Especial atención debe darse a las modificaciones a los contratos originales.

Los casos de posible corrupción en el marco de las contrataciones por emergencia de la pandemia del COVID-19, evidencian debilidades en el sistema de contratación pública que deben ser atendidas de manera impostergable. Por ejemplo, las dificultades para identificar de manera oportuna sobreprecios y vínculos familiares o empresariales de los oferentes, conflictos de interés, la falta de conocimientos y capacidades para manejar contrataciones por emergencia, así como la discrecionalidad de su uso, y dificultades para lograr un control efectivo a un alto volumen de procesos en corto tiempo. En positivo, estos casos han incrementado las iniciativas y esfuerzos de control social por parte de actores no estatales. Además, se destaca la rápida respuesta de SERCOP en el marco del COVID-19, al crear un portal de datos abiertos¹²⁰ para contrataciones de emergencia que fue lanzada en mayo de este año, 2020, y la emisión de lineamientos para fortalecer la competencia y la transparencia en estos procesos. Previo a este portal, las contrataciones por emergencia, no se publicaban de forma oportuna.

En lo que respecta al control y fiscalización de la contratación pública, SERCOP tiene la atribución de monitorear de forma permanente los procesos en curso y emitir recomendaciones. Por otro lado, según la LOSNCP, les corresponde a los organismos de control del Estado realizar los controles posteriores a los procedimientos de contratación dentro del marco de sus atribuciones. En este

¹¹⁸ SERCOP 2019, elaboración propia.

¹¹⁹ SERCOP. *Sistema Oficial de Contratación Pública*. Acceso el 10 de octubre de 2020. Disponible en <http://bit.ly/2MDJule>.

¹²⁰ Servicio Nacional de Contratación Pública. *Datos Abiertos*. Acceso el 13 de noviembre de 2020. Disponible en <http://bit.ly/3olZVQI>.

sentido, la Contraloría General juega un papel protagónico auditando y examinando los procesos contractuales realizados.

En cifras proporcionadas por SERCOP, se calcula que se realizan alrededor de 300 procesos de contratación diarios, equivalente a 72.200 procesos anuales. Existen alrededor de 4.300 entidades contratantes y 353.000 proveedores participantes. La alta cantidad de procesos de contratación y el número de actores involucrados generan dificultades en materia de control para un ente con personal y presupuesto reducido como SERCOP con alrededor de 300 funcionarios, que en este momento trabajando con jornadas reducidas de seis horas por el COVID-19. En este marco, según personal de SERCOP entrevistado, para optimizar el control en las contrataciones es necesario la inversión sostenida en herramientas tecnológicas que permitan procesos más eficientes, y es necesario que no solo SERCOP tenga herramientas tecnológicas actualizadas, sino también las demás instituciones para de esta forma poder interconectar y enlazar los datos entre entidades de forma efectiva. Sugiere que es necesaria la revisión de la normativa para fortalecer el rol de control de SERCOP.¹²¹

Otro punto a destacar es que en julio de 2020 SERCOP hace obligatorio el uso de firma digital en documentos clave del proceso de contratación.¹²² También regula temas relacionados a los reclamos en los procesos de contratación, disponiendo que luego de presentado un reclamo ante el SERCOP se suspende la adjudicación hasta que la acción de control se resuelva y fija un plazo mínimo de tres días entre la adjudicación y la firma del contrato, abriendo un espacio para la presentación oportuna de reclamos.¹²³ También se destacan los avances normativos en materia de beneficiarios finales de empresas proveedoras del Estado¹²⁴ que son explicadas en la sección de transparencia en el sector privado.

Con relación a conflictos de interés, los artículos 62 y 63 de la LOSNCP establecen prohibiciones generales y especiales para la contratación pública. Dentro de las inhabilidades se encuentran ser un servidor público vinculado de forma directa o indirecta en cualquier etapa del proceso de contratación. Existe la posibilidad, dependiendo del grado de involucramiento del servidor y la etapa del proceso, de extender esta prohibición a los familiares y empresas de las cuales el servidor público es parte. Tampoco pueden celebrar contratos las autoridades de gobiernos autónomos descentralizados en sus respectivas jurisdicciones, los miembros de directorios o de comisiones técnicas de contratación de la entidad contratante (extensivo a familiares) En la práctica, los mecanismos de verificación sobre posibles inhabilidades y/o conflictos de interés en materia de contratación, debe ser revisado y fortalecido.

Un ejemplo de conflictos de intereses en las contrataciones públicas durante la pandemia del COVID-19, es el del exprefecto de Guayas, Carlos Luis Morales y su familia. El caso, actualmente judicializado, trata de la presunta contratación por emergencia desde el Gobierno Autónomo Descentralizado de Guayas, a compañías fantasmas supuestamente vinculadas a la esposa del exprefecto y a los hijos de ella (segundo grado de afinidad) para la adquisición de productos (entre ellos mascarillas y kits de alimentos) con supuesto sobreprecio.¹²⁵

¹²¹ Entrevista con Iván Tobar, 22 de noviembre de 2020.

¹²² Ver Codificación de Resoluciones del SERCOP, art.10.1. Disponible en <http://bit.ly/36f9cd4>.

¹²³ Arts. 168.A y 168.B de la Codificación de Resoluciones del SERCOP.

¹²⁴ Disposiciones generales séptima y novena de la LOSNCP y artículo 61 de Ibid.

¹²⁵ Fundación Ciudadanía y Desarrollo (2020). *Prefectura de Guayas/COVID-19*. Acceso el 15 de noviembre de 2020. Disponible en Observatorio Anticorrupción. Disponible en <http://bit.ly/3oZlUTp>.

En cuanto al registro de proveedores incumplidos, la información es pública y se puede encontrar la información en el SOCE, sin embargo, la misma no se encuentra en formato de datos abiertos.¹²⁶

Por otro lado, uno de los expertos entrevistados del sector academia considera que la legislación de contratación pública en Ecuador “tiene huecos que no han podido ser discutidos y resueltos”. Manifiesta también que es necesaria la existencia de un colectivo de contratistas públicos en Ecuador.¹²⁷

BUENAS PRÁCTICAS

- Dentro de los compromisos del primer Plan de Gobierno Abierto de Ecuador¹²⁸ se encuentra la implementación de una plataforma de información abierta sobre contratación pública basada en los Open Contracting Data Estándar (OCDS) y Open Contracting for Infrastructure Data Estándar (OC4IDS). Se destaca que, a raíz del compromiso, se produjo un aumento en el trabajo colaborativo de SERCOP con actores multisectoriales. (Art. 9.1, CNUCC)
- De 2016 a 2019, se presenta una reducción significativa en el uso del régimen especial de contratación, pasando de representar el 45% al 21%. Esto representa una diferencia de 24%. Sin embargo, la pandemia del COVID-19 puede generar un nuevo aumento en este tipo de contrataciones, así como causar aumento exponencial en las contrataciones por emergencia. (Art. 9.1, CNUCC)
- Según los datos de SERCOP, en los últimos años existe un aumento en el porcentaje de procesos de contratación con dos o más oferentes, pasando de 56.39% en 2017 a 60.81% en 2019. Este dato es un indicador positivo de competitividad. (Art. 9.1, CNUCC)
- Se resaltan los avances normativos en materia de transparencia de beneficiarios finales de los proveedores del Estado, firma electrónica y plazos de reclamo en los procesos de contratación. (Art. 9.1, CNUCC)
- Finalmente, se destaca el ingreso de Ecuador a la Iniciativa de Transparencia en la Infraestructura – CoST, en diciembre de 2019. (Art. 9.1, CNUCC)

DEFICIENCIAS

- La normativa vigente no contempla espacios multisectoriales de evaluación de las contrataciones públicas que sirvan de canales de retroalimentación e identificación de debilidades y posibles soluciones en el sistema de contratación.
- Los documentos sobre las reclamaciones, los recursos y las decisiones de los mismos dentro de los procesos de contratación pública no son publicados de manera proactiva en la plataforma de contratación pública. Tampoco se publican los documentos de pagos de las contrataciones, los informes de fiscalización de obras ni la información de subcontratistas.
- La legislación sobre contratación pública debe ser revisada y ajustada a estándares internacionales. Especial importancia debe darse a la capacidad sancionatoria del SERCOP que de momento es débil, así como el impulso legislativo a los datos abiertos.
- Si bien las cifras muestran una reducción significativa del régimen especial de contratación pública, esto obedece a mejora en las prácticas, es decir, de un criterio subjetivo. Dentro de la

¹²⁶ Servicio Nacional de Contratación Pública. *Proveedores Incumplidos y Adjudicatarios Fallidos*. Acceso el 13 de noviembre de 2020. Disponible en <http://bit.ly/39Oumkc>.

¹²⁷ Entrevista con Guerrero, 10 de noviembre de 2020.

¹²⁸ Grupo Núcleo de Gobierno Abierto Ecuador (2019). *Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto en Ecuador*. Acceso el 7 de octubre de 2020. Disponible en <http://bit.ly/3tg4a75>.

reforma a la Ley vigente, es fundamental que se limite el régimen especial (Art. 2, LOSNCP) para reducir o eliminar estas subjetividades.

- Existe un desarrollo tecnológico desigual entre las instituciones que dificulta una interoperabilidad efectiva de los datos. Se identifica la necesidad de una mayor inversión en tecnología para todas las entidades que son parte del Sistema Nacional de Contratación Pública.

4.1.8 ART. 9.2 - GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

La Constitución vigente, en su capítulo titulado Soberanía Económica, establece toda una sección para tratar el Presupuesto General del Estado. Parte de definirlo como “el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado, e incluye todos los ingresos y egresos del sector público, con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados.” La Constitución lo ata al Plan Nacional de Desarrollo, especificando que los presupuesto subnacionales y de otras entidades públicas deben ajustarse a sus respectivos planes, pero siempre en el marco del Plan Nacional.

Es responsabilidad de la Función Ejecutiva elaborar anualmente la proforma presupuestaria y la programación presupuestaria cuatrienal. Es responsabilidad de la Función Legislativa controlar que estas dos herramientas se adecuen a la Constitución, a la ley sobre la materia y al Plan Nacional de Desarrollo para, en función de ello, aprobarlos u observarlos. La Constitución establece los tiempos en que esto debe tener lugar, reafirmando que la Asamblea Nacional requiere un único debate para llevar a cabo su trabajo. En caso de que no se pronuncie, lo enviado por el Ejecutivo entra automáticamente en vigencia. Si el Legislativo emite observaciones, estas solo pueden ser por sectores de ingresos y gastos, mas no pueden alterar el monto global de la proforma.¹²⁹

En caso de que se produzca observación a la proforma o programación por parte de la Asamblea Nacional, la Función Ejecutiva, en el plazo de diez días, podrá aceptar dicha observación y enviar una nueva propuesta a la Asamblea Nacional, o ratificarse en su propuesta original. La Asamblea Nacional, en los diez días siguientes, debe ratificar sus observaciones, en un solo debate, de lo contrario, entrarán en vigencia la programación o proforma enviadas en segunda instancia por la Función Ejecutiva.

La Constitución establece además que cualquier aumento de gastos durante la ejecución presupuestaria deberá ser aprobado por la Asamblea Nacional, dentro del límite establecido por la ley. Así también, consagra que toda la información sobre el proceso de formulación, aprobación y ejecución del presupuesto será pública y se difundirá permanentemente a la población por los medios más adecuados.¹³⁰

El Ejecutivo está obligado constitucionalmente a presentar semestralmente al Legislativo el informe sobre la ejecución presupuestaria, en una suerte de rendición de cuentas. Los recursos del Presupuesto General del Estado deben gestionarse en una cuenta única en el Banco Central.

Constitucionalmente el Art. 298 establece preasignaciones presupuestarias obligatorias “destinadas a los gobiernos autónomos descentralizados, al sector salud, al sector educación, a la educación superior; y a la investigación, ciencia, tecnología e innovación en los términos previstos en la ley. Las

¹²⁹ Ver artículo 295 de la Constitución Política de la República.

¹³⁰ Ibid.

transferencias correspondientes a preasignaciones serán predecibles y automáticas. Se prohíbe crear otras preasignaciones presupuestarias.”

Desde 2010, el país cuenta además con un Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP)¹³¹, cuyo objeto es “organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, y regular su funcionamiento en los diferentes niveles del sector público, en el marco del régimen de desarrollo, del régimen del buen vivir, de las garantías y los derechos constitucionales.” Esta norma regula además “la programación presupuestaria cuatrianual del Sector Público, el Presupuesto General del Estado, los demás presupuestos de las entidades públicas; y, todos los recursos públicos y demás instrumentos aplicables a la Planificación y las Finanzas Públicas.”¹³²

Esta norma establece como sus principales lineamientos:

- Fomentar la participación ciudadana y el control social en la formulación de la política pública, que reconozca la diversidad de identidades; así como los derechos de comunidades, pueblos y nacionalidades;
- Aportar a la construcción de un sistema económico social, solidario y sostenible, que reconozca las distintas formas de producción y de trabajo, y promueva la transformación de la estructura económica primario-exportadora, las formas de acumulación de riqueza y la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo;
- Promover el equilibrio territorial, en el marco de la unidad del Estado, que reconozca la función social y ambiental de la propiedad y que garantice un reparto equitativo de las cargas y beneficios de las intervenciones públicas y privadas;
- Fortalecer el proceso de construcción del Estado plurinacional e intercultural, y contribuir al ejercicio de derechos de los pueblos, nacionalidades y comunidades y sus instituciones;
- Fortalecer la soberanía nacional y la integración latinoamericana a través de las decisiones de política pública.

Entre sus principios consagra:

- Transparencia y acceso a la información - La información que generen los sistemas de planificación y de finanzas públicas es de libre acceso, de conformidad con lo que establecen la Constitución de la República y este código. Las autoridades competentes de estos sistemas, en forma permanente y oportuna, rendirán cuentas y facilitarán los medios necesarios para el control social.
- Participación Ciudadana - Las entidades a cargo de la planificación del desarrollo y de las finanzas públicas, y todas las entidades que forman parte de los sistemas de planificación y finanzas públicas, tienen el deber de coordinar los mecanismos que garanticen la participación en el funcionamiento de los sistemas.¹³³

En su Libro II, el COPFP establece la regulación referente a las Finanzas Públicas, manejadas de acuerdo al Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SINFIP), el cual se constituye como: el conjunto de normas, políticas, instrumentos, procesos, actividades, registros y operaciones que las entidades y organismos del Sector Público, deben realizar con el objeto de gestionar en forma programada los ingresos, gastos y financiamiento públicos, con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo y a las políticas públicas

¹³¹ Ver <http://bit.ly/2YZI7WU>.

¹³² Ver Artículo 1 del COPFP.

¹³³ Ver Artículo 5 del COPFP.

establecidas en esta Ley. Los procesos necesarios para la organización y gestión del SINFIP, conocidos también como “componentes”, son: Política y programación fiscal; Ingresos; Presupuesto (cada presupuesto se compone de 6 etapas: programación presupuestaria, formulación presupuestaria, aprobación presupuestaria, ejecución presupuestaria, evaluación y seguimiento presupuestario, y clausura y liquidación presupuestaria); Endeudamiento público; Contabilidad gubernamental; y Tesorería.¹³⁴ Estos componentes, fueron diseñados para asegurar la sostenibilidad, estabilidad y consistencia de la gestión de las finanzas públicas del país. No obstante, algunas de las disposiciones no han sido respetadas en su totalidad por las entidades públicas, sin que sus razones puedan identificarse de manera específica.¹³⁵

En el COPFP se consagran además las directrices de la transparencia fiscal, donde el Estado busca garantizar que la población ecuatoriana tenga a su disposición toda la información financiera del Estado. Conforme a lo señalado en el primer capítulo del libro de transparencia¹³⁶, el Estado debe garantizar a la ciudadanía el libre acceso a toda la información presupuestaria y financiera que generan las entidades públicas, conforme a la ley. Se exceptúa de esta disposición los planes de negocio, las estrategias de negocios y los documentos relacionados, para las Empresas Públicas y Banca Pública. Esto deberá realizarse mediante un sistema oficial de información y amplia difusión.

Dentro de todo lo observado, la transparencia y acceso a la información son posiblemente los puntos mejores aplicados del COPFP durante los últimos años. Tanto desde la información presentada directamente por el Ministerio de Finanzas, como la información recopilada y presentada por el Banco Central del Ecuador, permiten a la ciudadanía mantener un control casi constante de las finanzas del Estado. Las únicas limitaciones o fallas que se constatan corresponden a los Estados Financieros y detalles de empresas públicas que, si bien pertenecen al Estado, no comparten los mismos sistemas de información que el Estado.

BUENAS PRÁCTICAS

- Las disposiciones de finanzas públicas enumeradas anteriormente, de la mano del principio de transparencia activa consagrado en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información, han permitido que los ciudadanos cuenten con información sobre los presupuestos, su ejecución, resultados operativos y otros, a través de portales web. Esto además da herramientas para que se pueda rastrear, por cada ministerio, institución u organismo, el presupuesto asignado y gastado, con periodicidad mensual.
- A partir de la Constitución y mediante legislación secundaria (la Ley Orgánica de Participación Ciudadana) los gobiernos subnacionales han implementado presupuestos participativos para que la ciudadanía, individualmente o a través de organizaciones sociales, pueda contribuir a la toma de decisiones sobre la ejecución presupuestaria.
- El portal web de la Asamblea Nacional tiene un apartado especial que contiene toda la información y documentación relacionada con el proceso de aprobación del Presupuesto General del Estado. Este es de fácil acceso de la ciudadanía, y no solo se refiere al ejercicio económico en curso, sino además al anterior.

¹³⁴ Ver Artículo 82 del COPFP.

¹³⁵ Fundación Ciudadanía y Desarrollo (mayo de 2020). *Diagnóstico sobre áreas prioritarias para la cooperación contra la corrupción en Ecuador*. Acceso el 20 de noviembre de 2020. Disponible en <https://bit.ly/2NkuQq0>.

¹³⁶ Artículo 174 y siguientes del COPFP.

DEFICIENCIAS

- Constitucionalmente, la Función Legislativa tiene atribuciones limitadas respecto de la formulación presupuestaria. Como se puede ver, sólo puede observar y emitir comentarios respecto del Presupuesto General del Estado propuesto por el Ejecutivo, mas no puede hacer un real contrapeso y control en caso de considerar que su contenido no es el adecuado. Es necesario equilibrar las atribuciones de tal forma que la revisión y aprobación del presupuesto obedezca un real proceso de análisis, y que así el rol del Legislativo no sea un mero trámite.
- Si bien la información presupuestaria y los datos están a disposición de la ciudadanía a través de los portales web del Ministerio de Economía y Finanzas¹³⁷ y de las instituciones, estos no se encuentran en formatos que faciliten el análisis ciudadano, como por ejemplo en formatos abiertos.
- Aunque la participación ciudadana es uno de los principios establecidos en el COPFP, estableciendo el deber de las instituciones de coordinar mecanismos que garanticen que los ciudadanos puedan intervenir en esta materia, esto no se ha puesto en práctica. A partir de la Constitución y de la mano de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana se establece la obligación de todos los niveles de gobierno de formular sus presupuestos anuales en el marco de una convocatoria abierta a la participación de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil, así como a brindar información y rendir cuentas de los resultados de la ejecución presupuestaria de manera permanente. La implementación de esta obligación ha sido deficiente.

4.1.9 ARTS. 10 Y 13.1 - ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD

La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP)¹³⁸, fue aprobada en 2004, tras un fuerte impulso de sociedad civil y periodistas, y desde la fecha no ha sido modificada. En su Art. 3 y 4, la LOTAIP establece que la información pertenece a la ciudadanía y que sus depositarios o administradores (el Estado y las personas o entes no estatales que administran bienes o servicios públicos o administran fondos públicos) están obligados a garantizar acceso a la misma. La LOTAIP, en su Art. 7, regula la transparencia activa estableciendo la obligación para las instituciones públicas de publicar de forma mensual una serie de requisitos mínimos. Por otro lado, en su Título IV, la LOTAIP regula el procedimiento para solicitar y recibir información y los casos excepcionales en los cuales la información puede ser declarada como reservada o confidencial. Según el Art. 11 de la Ley, la promoción y vigilancia del cumplimiento de esta Ley es competencia de la Defensoría del Pueblo. También, en su Título VI, establece sanciones por su incumplimiento, que en la práctica no han logrado ser efectivas. Por último, la Ley cuenta con su Reglamento¹³⁹, vigente desde 2005.

La Constitución vigente (2008)¹⁴⁰, posterior a la LOTAIP, reconoce en su artículo 18.2 el derecho de acceder a la información pública sin más reservas que “los casos expresamente establecidos en la ley” y consigna que “en caso de violación a los derechos humanos, ninguna entidad pública negará la información”. Por otro lado, en su artículo 91, establece dentro de las garantías jurisdiccionales la acción de acceso a la información pública que puede utilizarse cuando se deniega información o cuando la misma no ha sido entregada de forma completa o fidedigna.

¹³⁷ Portal institucional del Ministerio de Economía y Finanzas de Ecuador: <https://www.finanzas.gob.ec/>.

¹³⁸ Ver <https://bit.ly/2J4UkFH>.

¹³⁹ Ver <https://bit.ly/3avey50>.

¹⁴⁰ Ver <https://bit.ly/3cNLjK9>.

En la práctica, la LOTAIP ha constituido un instrumento importante de participación y control social. Sin embargo, luego de 16 años de vigencia, la necesidad de una actualización es impostergable para lograr su sintonía con la Constitución, los acuerdos y convenciones internacionales ratificados y los estándares de transparencia de las iniciativas multisectoriales de las cuales el Ecuador es parte. Se torna necesario, además, incluir temas de nuevas tecnologías y datos abiertos, abrir canales virtuales permanentes para el ingreso de solicitudes, regular la clasificación parcial de documentos, entre otros. También corregir aspectos que han demostrado representar obstáculos en su aplicación, como la discrecionalidad para la negación de información, los tiempos de respuesta, el uso inadecuado de reservas de información, la revisión del régimen de sanciones, las potestades del ente vigilante y la actualización de los elementos mínimos de publicación en los portales de transparencia. En este marco, se han presentado diferentes iniciativas legislativas de reforma a la LOTAIP y proyectos de ley para una LOTAIP 2.0.

En cuanto a la aplicación práctica, los resultados del Índice de Transparencia Activa 2019 de la Función Ejecutiva desarrollado por Fundación Ciudadanía y Desarrollo¹⁴¹, muestran que solamente 14 de las 26 instituciones analizadas contaban con toda la información requerida por la LOTAIP actualizada oportunamente. Por su parte, el Índice de Transparencia Activa 2019 de municipalidades¹⁴² evidencia que apenas el 22.17% de las 221 municipalidades cumplen con la actualización oportuna de sus portales como indicado en la LOTAIP, y que un 52.48% de las municipalidades no transparentan su información.

Por otro lado, se destaca que, en abril de 2020, el Ministerio de Telecomunicaciones aprueba la Política de Datos Abiertos de Aplicación en la Administración Pública Central. Esta política, de cumplimiento obligatorio, busca impulsar la implementación de datos abiertos en la Función Ejecutiva para, como lo establece su artículo 1, “fortalecer la participación ciudadana, la transparencia gubernamental, mejorar la eficiencia en la gestión pública, promover la investigación, el emprendimiento y la innovación en la sociedad.”¹⁴³

En materia de acceso a la información también se destaca la necesidad de contar con nueva regulación del manejo de archivos y documentos. La actual Ley del Sistema Nacional de Archivos¹⁴⁴ fue aprobada en 1982, y no contempla las nuevas tecnologías de la información ni se encuentra acorde a principios internacionales en la materia. En 2019, se aprobó una regla técnica de archivos¹⁴⁵, sin embargo, esta no tiene la fuerza legal ni política suficiente necesaria para asegurar el tratamiento adecuado de los mismos. Por otro lado, se identifica la necesidad de aprobar legislación específica para el tema de protección de datos personales.

La Constitución de 2008 trajo consigo una innovación, la consagración de un catálogo de derechos de participación, que vino a reemplazar a los tradicionalmente llamados derechos políticos, ampliándolos y enfocándose en la participación ciudadana y el control social. En este catálogo destaca lo establecido en el Artículo 61 “participar en los asuntos de interés público” y el “fiscalizar los actos del poder

¹⁴¹ Fundación Ciudadanía y Desarrollo (febrero de 2020). *Índice de Transparencia Activa 2019 Función Ejecutiva*. Acceso el 10 de octubre de 2020. Disponible en <http://bit.ly/3mkmpgP>.

¹⁴² Fundación Ciudadanía y Desarrollo (julio de 2020). *Índice de Transparencia Activa 2019 Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales*. Acceso el 10 de octubre de 2020. Disponible en <http://bit.ly/2HRlpvq>.

¹⁴³ Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (abril de 2020). *Acuerdo Ministerial 011-2020*. Acceso el 17 de octubre de 2020. Disponible en <https://bit.ly/3aEBgb7>.

¹⁴⁴ Ver <http://bit.ly/3tDHAly>.

¹⁴⁵ Ver <http://bit.ly/3tstitY>.

público”. Pero además, en el mismo artículo, se consagran como derechos, varias herramientas de participación como “presentar proyectos de iniciativa popular normativa”, “ser consultados”, y “revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular.”

La CRE establece además, en su Art. 95 que la ciudadanía participará “de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos...en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano”, en su Art. 96 reconoce el derecho de la ciudadanía a organizarse de cualquier forma para “incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno” y establece en su Art. 100 la creación de instancias de participación multisectoriales en cada nivel de gobierno que dentro de sus funciones busquen “fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social”.

Los derechos antes mencionados también son desarrollados a lo largo del texto constitucional. Así, en el Art. 103 se consagra la iniciativa popular normativa, en el Art. 104 la convocatoria a consulta popular, en el Art. 105 la revocatoria del mandato de autoridades de elección popular y en el Art. 98 el derecho a la resistencia. También se destaca que la CRE establece en su Art. 204 que “El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación.”.

Como ya se ha mencionado previamente, la CRE creó el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social entre cuyos deberes y atribuciones, establecidos en el Art. 208, se encuentra el “promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción”, así como establecer mecanismos de rendición de cuentas y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social. Se presentó una solicitud de acceso a la información pública requiriendo información y estadísticas sobre este tema, pero no se obtuvo respuesta.

Desde 2010, Ecuador cuenta con una Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC)¹⁴⁶, que desarrolla los derechos de participación y consagra todas las herramientas vigentes en el país. La LOPC, según su Art. 1, tiene por objeto “ propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación de las ciudadanas y los ciudadanos (...) instituir instancias, mecanismos, instrumentos y procedimientos de deliberación pública entre el Estado, en sus diferentes niveles de gobierno, y la sociedad, para el seguimiento de las políticas públicas y la prestación de servicios públicos; fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; y, sentar las bases para el funcionamiento de la democracia participativa, así como, de las iniciativas de rendición de cuentas y control social.”

La LOPC consagra tres paquetes de herramientas ciudadanas para la participación ciudadana y el control social. El primero de ellos, se relaciona con los mecanismos de democracia directa, e incluye la iniciativa popular normativa, el referéndum, la consulta popular, y la revocatoria del mandato. El segundo paquete corresponde a herramientas de participación, exclusivamente a nivel local o subnacional, e incluye: asambleas locales, instancias de participación ciudadana local, consejos locales de planificación y presupuestos participativos. Finalmente, el tercer paquete se ocupa de la participación y el control social en la gestión pública en general, e integra las audiencias públicas, los cabildos populares, la llamada “silla vacía”, las veedurías, los observatorios, y los consejos consultivos.

Es pertinente hacer un énfasis particular a la figura de la silla vacía, única en la región, consagrada constitucional y legalmente según la cual “las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados

¹⁴⁶ Ver <https://bit.ly/3mrbQT3>.

serán públicas, y en ellas existirá la silla vacía que ocupará una representante o un representante ciudadano en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en su debate y en la toma de decisiones” (Art. 101, CRE). Esta herramienta le da voz y voto a cualquier ciudadano para participar de procesos en los gobiernos locales. Una tabla resumen con los datos de la implementación de la silla vacía en los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados, publicados por el CPCCS de 2014 a 2018, puede encontrarse en el anexo del presente reporte.

Además, la CRE reconoce a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, el derecho colectivo a “la consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen.” Se consagra además que la consulta “será obligatoria y oportuna” (Art. 57, CRE). En la práctica esta figura no ha sido aplicada como un derecho, en línea con los estándares internacionales, toda vez que a pesar de estar reconocida en la Constitución, es implementada en función de un Decreto Ejecutivo.¹⁴⁷

La libertad de asociación, fundamental para la creación y garantía de funcionamiento de organizaciones sociales está consagrada constitucionalmente. No obstante, este tema ha sido regulado mediante Decreto Ejecutivo y su contenido ha sido observado por el Sistema Interamericano y el Sistema Universal de Derechos Humanos desde hace varios años. La discrecionalidad del contenido de dicha norma dio lugar a acciones de persecución a organizaciones de la sociedad civil, e incluso a su disolución. La Asamblea Nacional ha conocido y discutido un proyecto de Ley Orgánica de Organizaciones Sociales, para establecer estándares mínimos de funcionamiento, requisitos y procesos y dotar de seguridad jurídica a las organizaciones sociales, sin embargo, la aprobación de esta normativa sigue siendo una tarea pendiente.

Cabe mencionar que en los últimos años el país se ha insertado en las principales iniciativas internacionales de promoción de transparencia: la Alianza para el Gobierno Abierto – OGP (2018), la Iniciativa de Transparencia en la Infraestructura – CoST (2019) y la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas – EITI (2020). Así también ha trabajado en la adopción de estándares de Open Contracting Partnership – OCP. Ecuador cuenta con un primer Plan Nacional de Acción de Gobierno Abierto¹⁴⁸ cuya implementación, prevista hasta 2022, incluye compromisos en transparencia, acceso a la información, apertura, entre otros.

Finalmente, es pertinente mencionar que, en diciembre de 2018, la Asamblea Nacional aprobó una reforma a la restrictiva Ley Orgánica de Comunicación, que eliminó la Superintendencia de Información y Comunicación (SUPERCOM), que monitoreaba el contenido de los medios, investigaba a los periodistas y dictaba multas y otras sanciones. La reforma además eliminó la figura del “linchamiento mediático” que restringía fuertemente el ejercicio del periodismo de investigación. Si bien las condiciones de garantía del derecho a la libertad de expresión han mejorado en los últimos años, aún se registran casos de censura a medios de comunicación y periodistas de investigación que trabajan en temas de lucha contra la corrupción. A través del uso de normas internacionales relacionadas con derechos de autor, actores políticos y funcionarios públicos, han presentado reclamos para bajar contenidos publicados en medios digitales. En cuanto a la calificación de Ecuador

¹⁴⁷ Ver Decreto Ejecutivo No. 1247 de 19 de julio de 2012. Disponible en: <https://bit.ly/2NvNV8g>.

¹⁴⁸ Ver <https://bit.ly/3aG2uPB>.

en mediciones internacionales, el país obtiene 65/100 en el Índice de Freedom House 2020, siendo clasificado como un país parcialmente libre.¹⁴⁹ En libertad de prensa específicamente, Ecuador obtiene 3.63/10 en el Índice de Integridad Pública de ERCAS 2019, ubicándose como el tercer país con la calificación más baja de los 18 países evaluados en la región.¹⁵⁰

BUENAS PRÁCTICAS

- El país cuenta ya con una política de datos abiertos de aplicación obligatoria para la administración pública central. (Art. 10, CNUCC)
- El cumplimiento de la transparencia activa por parte de varias instituciones de todos los niveles de gobierno ha sido útil para que los ciudadanos participen y hagan control social a la gestión de lo público.
- La consagración de la silla vacía, una herramienta de participación ciudadana que no solo otorga al ciudadano voz sino además la capacidad de votar y decidir, fortalece las capacidades ciudadanas de incidir en la gestión pública.
- Como se mencionó anteriormente, en el acápite respectivo, los ciudadanos cuentan actualmente con herramientas digitales que entregan más y mejor información relativa a los procesos de contratación pública.
- El ingreso de Ecuador a las principales iniciativas internacionales de transparencia y gobierno abierto es una buena práctica que debe ser fortalecida y sostenida.

DEFICIENCIAS

- Luego de 16 años, la actualización de la normativa de transparencia y acceso a la información pública requiere de una actualización impostergable. (Arts. 10 y 13, CNUCC) Cabe mencionar además que durante este tiempo se evidenció una falencia en la adecuada difusión de la norma; no se adoptaron medidas suficientes para garantizar que su contenido sea ampliamente conocido tanto por los funcionarios públicos como los ciudadanos.
- Se evidencia la necesidad de fortalecer la transparencia activa, con énfasis en los gobiernos autónomos descentralizados, pues varios de ellos no cuentan con recursos necesarios y suficientes para poner en marcha sus obligaciones legales sobre la materia. (Arts. 10 y 13, CNUCC)
- El país no cuenta con legislación sobre la protección de datos personales. Esta es una excusa recurrente de los funcionarios para negar el acceso a la información pública.
- Si bien el derecho a la consulta previa libre e informada está consagrado constitucionalmente, no se cuenta con una ley que permita su garantía y ejercicio pleno. Esta se encuentra regulada por un Decreto Ejecutivo que no garantiza los preceptos constitucionales y los estándares internacionales sobre la materia.
- Ecuador tiene una Ley de Archivos de 1982 que requiere ser reformada, por cuanto sus disposiciones obedecen a la realidad de hace varias décadas. Actualmente, esta ley no contempla a las nuevas tecnologías de la información ni los mecanismos para preservar los datos y documentos digitales.
- Hay una evidente falta de seguridad jurídica para las organizaciones sociales al ser reguladas mediante Decreto Ejecutivo, y por lo tanto estar sujetas a la discrecionalidad del gobierno de turno. (Art. 13, CNUCC)

¹⁴⁹ Freedom House (2020). *Freedom in the World 2020*. Acceso el 26 de marzo de 2021. Disponible en <https://bit.ly/3d8rNKd>.

¹⁵⁰ European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building -ERCAS (2019). *Index of Public Integrity*. Acceso el 26 de marzo de 2021. Disponible en <https://bit.ly/39hQimZ>

4.1.10 ART. 11 - PODER JUDICIAL Y FISCALÍA

Respecto de la independencia judicial, la Constitución ecuatoriana consagra dos puntos principales. El primero, que entre las garantías al derecho al debido proceso, establecidas en el artículo 76 de la Constitución, está el “ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente.” El segundo, que se establece como uno de los principios básicos de la administración de justicia que “los órganos de la Función Judicial gozarán de independencia interna y externa. Toda violación a este principio conllevará responsabilidad administrativa, civil y penal de acuerdo con la ley.”

Sobre el ingreso a la Función Judicial, la Constitución determina que se debe observar “criterios de igualdad, equidad, probidad, oposición, méritos, publicidad, impugnación y participación ciudadana.” El artículo 170, además, reconoce y garantiza la carrera judicial, y establece la formación continua y la evaluación periódica como “condiciones indispensables para la promoción y permanencia en la carrera judicial.” En el artículo 176 consagra que la designación de servidores judiciales se dará a partir de un concurso de oposición y méritos, con impugnación y control social. A excepción de los jueces de la Corte Nacional de Justicia, todos los servidores judiciales “deberán aprobar un curso de formación general y especial, y pasar pruebas teóricas, prácticas y psicológicas para su ingreso”.

La principal ley que regula al sector es el Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ).¹⁵¹ El COFJ determina que para garantizar la independencia judicial, “los órganos de la Función Judicial, en el ámbito de sus competencias, deberán formular políticas administrativas que transformen la Función Judicial para brindar un servicio de calidad de acuerdo a las necesidades de las usuarias y usuarios; políticas económicas que permitan la gestión del presupuesto con el fin de optimizar los recursos de que se dispone y la planificación y programación oportuna de las inversiones en infraestructura física y operacional; políticas de recursos humanos que consoliden la carrera judicial, fiscal y de defensoría pública, fortalezcan la Escuela de la Función Judicial, y erradiquen la corrupción.”

El Código consagra el principio de independencia estableciendo que los jueces “solo están sometidos en el ejercicio de la potestad jurisdiccional a la Constitución, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley. Al ejercerla, son independientes incluso frente a los demás órganos de la Función Judicial.”¹⁵² Además, afirma que “ninguna Función, órgano o autoridad del Estado podrá interferir en el ejercicio de los deberes y atribuciones de la Función Judicial” y ratifica lo consagrado en la Constitución de que “toda violación a este principio conllevará responsabilidad administrativa, civil y/o penal, de acuerdo con la ley.”

Más adelante, al tratar las reglas generales de los órganos jurisdiccionales, el COFJ manda que los jueces, fiscales y defensores públicos “están sometidos únicamente a la Constitución, instrumentos internacionales de derechos humanos y la ley. Las providencias judiciales dictadas dentro de los juicios, cualquiera sea su naturaleza, sólo pueden ser revisadas a través de los mecanismos de impugnación ordinarios y extraordinarios, establecidos en la ley.” Determina que “ninguna autoridad pública, incluidos las funcionarias y los funcionarios del Consejo de la Judicatura, podrá interferir en las funciones jurisdiccionales, mucho menos en la toma de sus decisiones y en la elaboración de sus providencias.” Corresponde a los servidores judiciales denunciar cualquier injerencia o presión indebida en el ejercicio de sus funciones.

¹⁵¹ Ver <http://bit.ly/3tP9Yrg>.

¹⁵² Ver artículo 8 del COFJ.

El COFJ incorpora en uno de sus capítulos el régimen de prohibiciones y el régimen disciplinario aplicable a todos los servidores judiciales, sea que pertenezcan a las carreras judicial, fiscal, de la defensoría pública, incluida la división administrativa. Clasifica las infracciones en leves, graves y gravísimas. Dentro de ellas se encuentra la controvertida figura del error inexcusable. Esta figura, vigente desde 2009 pero aplicable a jueces solo a partir de 2011 como consecuencia de un referendo constitucional, ha sido invocada en un sinnúmero de ocasiones, causando una grave afectación a la independencia y estabilidad de los operadores de justicia en Ecuador.

Uno de los casos más emblemáticos, corresponde a la destitución, a inicios de 2014, del Juez Nacional José Suing y el Conjuez titularizado Gustavo Durango, integrantes de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia. El Consejo de la Judicatura, aplicando la figura del error inexcusable, los destituyó por haber fallado en contra del Servicio de Rentas Internas (SRI) en un caso relacionado con el Oleoducto de Crudos Pesados (OCP). La denuncia que provocó la destitución fue presentada por el Director del SRI. Tras una lucha judicial que duró más de seis años, la Corte Nacional de Justicia ordenó a la Judicatura restituir a Suing y Durango en sus cargos, en junio de 2020.¹⁵³

Más recientemente, en octubre de 2019, el Consejo de la Judicatura volvió a destituir a dos jueces de la Corte Nacional – Edgar Flores y Luis Enríquez – por emitir un fallo a favor del exsecretario Jurídico de la Presidencia de la República, Alexis Mera, quien era procesado por el Caso Sobornos 2012-2016.¹⁵⁴

Fundación Ciudadanía y Desarrollo, en su Informe sobre Independencia Judicial¹⁵⁵ elaborado en 2017 para el Examen Periódico Universal de Ecuador ante la Organización de Naciones Unidas, señala que a pesar de existir un amplio desarrollo doctrinario al respecto de la figura del “error inexcusable” así como delimitación clara en legislación de otros países de la Región; en Ecuador la situación dista de aquello. De igual manera la organización internacional Human Rights Watch en una carta de enero de 2014¹⁵⁶, señaló que, de los 244 procesos de destitución de jueces iniciados por el Consejo de la Judicatura de Transición, en 132 se invocó esta causal, y por la misma causal el Consejo de la Judicatura que lo reemplazó, destituyó a jueces en 88 de los 136 procesos iniciados en 2013.

El Observatorio Judicial de Fundación Ciudadanía y Desarrollo ha obtenido y sistematizado datos al respecto del uso de esta figura de control disciplinario desde el año 2013 a octubre de 2019, dando como resultado que, de 531 destituciones judiciales, 195 responden a la utilización del error inexcusable.

Es así que, la figura del error inexcusable, luego de casi 10 años de vigencia no ha sido claramente delimitada. Se espera que en las reformas al COFJ discutidas por la Asamblea Nacional hasta el cierre del presente informe, finalmente se lo delimite en función de los estándares internacionales, para que no afecte la independencia de los funcionarios judiciales.

¹⁵³ El Universo (2014). *Judicatura destituyó a dos jueces de la Corte Nacional*. Disponible en <https://bit.ly/2NIFtsC>; y Primicias (junio de 2020). *Dos jueces destituidos por el correísmo vuelven a sus cargos*. Disponible en: <https://bit.ly/2ZzxbQc>. Acceso de ambas páginas el 6 de febrero de 2021.

¹⁵⁴ El Comercio (octubre de 2019). *Consejo de la Judicatura destituyó a dos jueces que fallaron a favor de Alexis Mera*. Acceso el 6 de febrero de 2021. Disponible en <https://bit.ly/3dMubsf>.

¹⁵⁵ Fundación Ciudadanía y Desarrollo (2016). *Informe sobre la situación de la independencia judicial*. Acceso el 6 de febrero de 2021. Disponible en <https://bit.ly/2MYtCaI>.

¹⁵⁶ Human Rights Watch (2014). *Carta sobre independencia judicial en Ecuador*. Acceso al 6 de febrero de 2021. Disponible en <https://bit.ly/3t5RYHZ>.

Es pertinente mencionar también que se determina como una infracción gravísima, con sanción de destitución, el caso de “vulnerar, a pretexto de ejercer facultad de supervisión, la independencia interna de las servidoras y los servidores de la Función Judicial.”¹⁵⁷ La intromisión en el ejercicio de las competencias propias de los jueces, fiscales y defensores públicos, violando su independencia judicial interna, es causal de juicio político contra los vocales del Consejo de la Judicatura.

Los funcionarios y las autoridades judiciales, al igual que todos los demás servidores públicos, están obligados a la presentación de su declaración patrimonial juramentada de bienes, en función del mandato constitucional y de la Ley para la Presentación y Control de Declaraciones Patrimoniales Juradas. Estas declaraciones están, con las limitaciones ya citadas, disponibles a través del portal web de la Contraloría General del Estado.¹⁵⁸ Como se mencionó en un acápite anterior, el país aún no cuenta con una obligación normativa de presentar declaraciones de intereses.

Respecto a la situación fáctica general de la independencia judicial en el país, es necesario mencionar algunos hechos recientes, más allá de la norma.

En 2011, el expresidente de la República Rafael Correa, a través de un Decreto Ejecutivo presentó a la Corte Constitucional de Ecuador un paquete de 10 preguntas,¹⁵⁹ con la finalidad de realizar un proceso de enmiendas constitucionales. Dentro de las preguntas contenidas en este proceso que tuvo lugar el 7 de mayo de 2011, se plantearon dos interrogantes que tuvieron un alto impacto en el funcionamiento del Sistema Judicial ecuatoriano. El informe “Independencia Judicial en la reforma de la justicia ecuatoriana”¹⁶⁰ explica el alcance de estas preguntas e indica que la primera interrogante planteaba la conformación de un Consejo de la Judicatura de tipo transitorio que, durante 18 meses, estaría encargado de realizar una reforma profunda al Sistema de Justicia ecuatoriano. La segunda pregunta planteaba una enmienda constitucional que modificaría de manera permanente el sistema de designación del Consejo de la Judicatura.

A pesar de las peticiones y alertas dirigidas a instancias internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹⁶¹, ambas interrogantes lograron la aprobación mayoritaria de la ciudadanía en las urnas e inició así un proceso de transformación de la justicia ecuatoriana que caló gravemente en la garantía de independencia que debería existir dentro de un Estado Democrático.

El Consejo de la Judicatura Transitorio, designado de manera directa por el Presidente de la República, la Asamblea Nacional y la Función de Transparencia y Control Social, llegó a realizar un total de 1.607 procesos disciplinarios contra jueces; cifra que superó a la de procesos disciplinarios iniciados contra jueces en los tres años anteriores. El informe de Luis Pásara indicó que uno de cada seis procesos

¹⁵⁷ Artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial.

¹⁵⁸ Página web disponible en <https://www.contraloria.gob.ec/Consultas/DeclaracionesJuradas>.

¹⁵⁹ BBC News (febrero de 2011). Ecuador: luz verde para referendo de Correa. Acceso el 6 de febrero de 2021. Disponible en <https://bbc.in/2y53KeM>.

¹⁶⁰ Luis Pásara en Fundación para el Debido Proceso (julio de 2014). *Independencia Judicial en la reforma de la justicia ecuatoriana*. Acceso el 6 de febrero de 2021. Disponible en <https://bit.ly/3bqOMiN>.

¹⁶¹ El Universo (abril de 2011). Pronunciamientos de la CIDH sobre consulta están en espera. Acceso el 6 de febrero de 2021. Disponible en <https://bit.ly/3fPDKFi>.

disciplinarios iniciados, culminó en destitución. Llegando a un total de 204 jueces cesados en funciones durante los 18 meses del Consejo de la Judicatura de Transición.¹⁶²

Un proceso similar se vivió en febrero de 2018, en que los ecuatorianos acudieron nuevamente a las urnas debido la convocatoria del Presidente de la República, Lenin Moreno, a un referendo constitucional que planteaba la destitución de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) y la posterior designación, mediante ternas enviadas por el Presidente a la Asamblea Nacional, de siete integrantes de un Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio (CPCCS-T) encargado de evaluar, cesar y designar a una gran parte de las altas autoridades del Estado.

El denominado CPCCS-T evaluó a los vocales del Consejo de la Judicatura que había estado en funciones desde 2015, a pesar de que existieron varias críticas y posiciones contrapuestas.¹⁶³ Varios actores, incluyendo los vocales, consideraban que esta institución transitoria no contaba con competencias para evaluar¹⁶⁴ a la Judicatura y que por el contrario debía permitir que culmine sus funciones previstas hasta 2021. A pesar de esto y mediante un controversial proceso de evaluación, se produjo el cese de las autoridades¹⁶⁵ del Consejo de la Judicatura y, el 14 de junio de 2018, designó a un Consejo de la Judicatura Transitorio (competencia no otorgada al CPCCS-T en el mandato ciudadano consecuencia del referendo). Este Consejo de la Judicatura transitorio también estuvo empañado de irregularidades como, por ejemplo, la evaluación a jueces de la Corte Nacional de Justicia¹⁶⁶ no previstos en la norma y renunciaciones¹⁶⁷ tras la presentación de denuncias por el accionar de otros vocales.

En mayo de 2018, el CPCCS-T resolvió iniciar el proceso de evaluación a los integrantes de la Corte Constitucional, esto con el voto en contra de uno de sus miembros¹⁶⁸ que consideraba que dicha facultad no le correspondía al organismo transitorio. Esta evaluación generó un amplio debate por parte de juristas.¹⁶⁹ Después de un proceso de evaluación que implicó la realización de audiencias y presentación de pruebas de descargo, el 23 de agosto de 2018, el CPCCS-T, resolvió cesar a los jueces de la Corte Constitucional¹⁷⁰ aduciendo que existieron irregularidades en su proceso de designación, incumplieron sus funciones y la ciudadanía desconfiaba de su gestión.

¹⁶² Plan V (2014). *¿El CNJ es una “Tremenda Corte”?* Acceso el 6 de febrero de 2021. Disponible en <https://bit.ly/3bxTADg>.

¹⁶³ El Mercurio (2018). *Consejo Transitorio tiene voces a favor y en contra*. Acceso el 6 de febrero de 2021. Disponible en <https://bit.ly/3skRuNL>.

¹⁶⁴ El Universo (2018). *Gustavo Jalkh cuestiona competencias del CPC Transitorio*. Acceso el 6 de febrero de 2021. Disponible en <https://bit.ly/37BVzF9>.

¹⁶⁵ El Comercio (2018). *CPCCS cesa a Gustavo Jalkh y a 4 vocales del Consejo de la Judicatura*. Acceso el 6 de febrero de 2021. Disponible en <https://bit.ly/3skd3Ov>.

¹⁶⁶ Teleamazonas (2018). *CPCCS-T desautorizó al Consejo de la Judicatura encargado a evaluar a los jueces de la CNJ*. Acceso el 6 de febrero de 2021. Disponible en <https://bit.ly/3k87PT7>.

¹⁶⁷ El Universo (2018). *Juan Pablo Albán renuncia al Consejo de la Judicatura transitorio*. Acceso el 6 de febrero de 2021. Disponible en <https://bit.ly/3pEBu7y>.

¹⁶⁸ El Universo (2018). *CPCCS transitorio inicia evaluación a la Corte Constitucional y le envía una advertencia*. Acceso el 6 de febrero de 2021. Disponible en <https://bit.ly/3bxUHTs>.

¹⁶⁹ Ecuavisa (2018). *Juristas opinan sobre la evaluación de CPCCS a CC*. Acceso el 6 de febrero de 2021. Disponible en <https://bit.ly/3sfzynv>.

¹⁷⁰ Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (2018). *CPCCS-T cesa a Juezas y Jueces de la Corte Constitucional*. Acceso el 6 de febrero de 2021. Disponible en <https://bit.ly/2NrDCIW>.

El CPCCS-T emitió una serie de instrumentos que dieron lugar a un proceso de designación que no estuvo del todo apegado a la normativa constitucional y que fue reformado durante la marcha del proceso.¹⁷¹ De acuerdo a la veeduría ciudadana realizada por Fundación Ciudadanía y Desarrollo, se concluyó que el proceso se vio empañado por denuncias de irregularidades, renunciaciones de actores involucrados¹⁷² en la gestión del mismo, falta de transparencia y excesiva discrecionalidad en el proceso de evaluación a los postulantes.

El CPCCS-T no pudo culminar la evaluación¹⁷³ al ex Fiscal General de la Nación, debido a que mientras esta se realizaba, la Asamblea Nacional entabló un proceso de enjuiciamiento político en contra de la misma autoridad.¹⁷⁴ Es así que la Asamblea Nacional destituyó al Fiscal General¹⁷⁵ antes de que el CPCCS-T pueda resolver su cese. Como se puede observar en este informe realizado por Fundación Ciudadanía y Desarrollo¹⁷⁶, entre marzo de 2018 y abril de 2019, un total de cuatro personas ocuparon de manera subrogante el cargo de Fiscal General de la Nación, esto debido a que no existían normas claras sobre el orden de subrogación en el marco de este proceso de reinstitucionalización que atravesó nuestro país.

Finalmente, en el caso de la Corte Nacional de Justicia, máximo organismo de justicia ordinaria en el país, sus miembros no fueron sujetos de evaluación, cese o designación por parte del CPCCS-T. En marzo de 2019, el Consejo de la Judicatura, en medio de denuncias sobre la coexistencia de disposiciones constitucionales y legales contrapuestas, emitió el marco regulatorio¹⁷⁷ correspondiente para dar inicio al proceso de evaluación integral a los Jueces de la Corte Nacional. El proceso de evaluación a los 21 jueces constó de diversas etapas en las que se analizaron aspectos cuantitativos y cualitativos del accionar de los jueces.¹⁷⁸ Esto dio lugar a que se interpongan una serie de acciones de garantías¹⁷⁹ con la finalidad de declarar ilegal e inconstitucional al proceso.

El 15 de noviembre de 2020, el Consejo de la Judicatura declaró culminado el proceso de evaluación integral a los miembros de la Corte Nacional de Justicia y publicó los resultados finales de la evaluación. Dos tercios de los jueces y con jueces nacionales fueron destituidos en un proceso observado por organizaciones internacionales e incluso por el Relator Especial de la Organización de Naciones Unidas sobre la Independencia de Magistrados y Abogados, Diego García Sayán, quien manifestó sus preocupaciones al respecto de este proceso.¹⁸⁰

¹⁷¹ Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (2018). *Mandato para el Proceso de Selección y Designación de los Miembros de la Corte Constitucional*. Acceso el 6 de febrero de 2021. Disponible en <https://bit.ly/3bsgR9t>.

¹⁷² El Comercio (2018). *Renuncia miembro de comisión calificadora de la Corte Constitucional*. Acceso el 6 de febrero de 2021. Disponible en <https://bit.ly/3qTHXN2>.

¹⁷³ Resolución del CPCCS-T (2018). Acceso el 6 de febrero de 2021. Disponible en <https://bit.ly/3qIBZ1J>.

¹⁷⁴ Resolución de la Asamblea Nacional. Disponible en <https://bit.ly/3qNKcSo>.

¹⁷⁵ Resolución de la Asamblea Nacional. Disponible en <https://bit.ly/3pAaMwM>.

¹⁷⁶ Fundación Ciudadanía y Desarrollo (2019). *Informe de Veeduría al Concurso Público de Méritos y Oposición para la Designación de Fiscal General*. Acceso el 6 de febrero de 2021. Disponible en <https://bit.ly/2M9XrgS>.

¹⁷⁷ Consejo de la Judicatura (2019). *Consejo de la Judicatura emite instructivo de comités para la evaluación a jueces de la Corte Nacional de Justicia*. Acceso el 6 de febrero de 2021. Disponible en <https://bit.ly/2ZzDXpf>.

¹⁷⁸ Ver documento de metodología disponible en <https://bit.ly/3plgnkL>.

¹⁷⁹ La Hora (2019). *Jueces y con jueces de la Corte de Ecuador comienzan sustentación oral de sentencias*. Acceso el 6 de febrero de 2021. Disponible en <https://bit.ly/3unuOOS>.

¹⁸⁰ Expreso (2019). *ONU pide evitar errores en evaluación a jueces*. Acceso el 6 de febrero de 2021. Disponible en <https://bit.ly/3bwuswF>.

Se torna preocupante la contradicción de normas que existe al respecto de la facultad de evaluar y destituir a los operadores de justicia en Ecuador, poniendo en riesgo así principios internacionales como el de la estabilidad de estos servidores públicos. Es pertinente que se adecuen las normas referentes a los procesos de designación y evaluación de los miembros del sistema de justicia de cara a garantizar la independencia judicial en el país.

BUENAS PRÁCTICAS

- En el Código Orgánico de la Función Judicial se incorporaron normas que regulan la conducta de los funcionarios y autoridades. (Art. 11.1, CNUCC) Estas además determinan distintos tipos de infracciones y el proceso a seguir por parte de las autoridades. Se consideran infracciones gravísimas las relacionadas con la solicitud de bienes, favores o servicios que puedan poner en tela de juicio la imparcialidad del servidor, así como vulnerar la independencia interna de los servidores.
- El COFJ establece la evaluación permanente a los funcionarios judiciales, de manera individual y periódica, para medir su rendimiento.

DEFICIENCIAS

- Acciones políticas, involucrando procesos de consulta a la ciudadanía, han viabilizado la injerencia indebida de otras Funciones del Estado en la Función Judicial.
- Los concursos públicos para designación de altas autoridades no cuentan con normas claras y permanentes. Cada proceso cuenta con normativa propia en función de las resoluciones que para el efecto dicta la autoridad responsable, el Consejo de la Judicatura. Esto ocasiona que los parámetros de acceso a altos cargos varíen entre procesos.
- A pesar de ser algo positivo la inclusión de normas de conducta en el COFJ, las figuras del error inexcusable y de la manifiesta negligencia han sido usadas arbitrariamente para afectar la independencia de la justicia como un sistema de premios y castigos a los funcionarios judiciales en función de sus decisiones. Esto ha producido destituciones arbitrarias y cuestionadas por organismos internacionales.

4.1.11 ART. 12 - TRANSPARENCIA DEL SECTOR PRIVADO

Durante muchos años, la empresa privada mostró desinterés por la prevención y la lucha contra la corrupción, afirmando que era un asunto exclusivamente de la esfera pública. En los últimos años, luego de que el sector privado ha sido sacudido por casos de corrupción al ser un actor activo en los mismos, se ha generado mayor participación de gremios y empresas en iniciativas de prevención y transparencia. Algunos ejemplos, son la participación de empresas privadas y gremios en iniciativas multisectoriales como la Iniciativa de Transparencia en la Infraestructura (CoST) en 2019 y en la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) en 2020. Por otro lado, se crea la Comisión de Integridad y Anticorrupción de la Cámara de Comercio de Quito en 2019. Sin embargo, aún falta un largo camino para lograr una articulación plena del sector privado en la prevención y lucha contra la corrupción.

En el mes de noviembre de 2020 Ecuador se incorporó a la Red Internacional Alliance for Integrity¹⁸¹, de la mano de la Cámara de Industrias y Producción, con el objetivo de brindar asesoría técnica a los gremios provinciales que son parte de la Federación de Industrias, para promover el aprendizaje y

¹⁸¹ El Comercio (noviembre de 2020). *Ecuador se une a Alliance for Integrity, la Red Internacional de lucha contra la corrupción*. Acceso el 10 de octubre de 2020. Disponible en <http://bit.ly/2MUe1kX>.

alimentar las experiencias para prevenir la corrupción en las empresas que forman parte de dichos gremios en diversas ciudades del país. Tiene además un componente de formación para la prevención.

Al respecto, una de las expertas de sociedad civil entrevistada señala que, ante la falta de interés y voluntad de este sector, es necesaria una normativa que haga obligatorio la aplicación de mecanismos de *compliance* en las empresas privadas.¹⁸² Por otro lado, uno de los expertos entrevistados del sector academia, expresa que “No existe en Ecuador un compromiso anti *bribery* de las cámaras de producción ni de industria” y “no está dentro de su agenda”. Señala que hace falta “un ejercicio de interacción público-privada de ética y responsabilidad social empresarial en materia de corrupción”.¹⁸³

Con relación a la empresa privada, este sector está regido principalmente por la Ley de Compañías, cuyas últimas reformas son de inicios de 2020.¹⁸⁴ Según la Ley, le corresponde a la Superintendencia de Compañías organizar un registro de sociedades con la información que están obligadas a proporcionar las compañías y el Registro Mercantil. Según el Art. 20, literal b, de la Ley de Compañías, anualmente las compañías deben proporcionar “la nómina de los administradores, representantes legales y socios o accionistas, incluyendo tanto los propietarios legales como los beneficiarios efectivos, atendiendo a estándares internacionales de transparencia en materia tributaria y de lucha contra actividades ilícitas (...)”.¹⁸⁵ Esta información es pública y puede ser consultada mediante el portal de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros.¹⁸⁶ Sin embargo, esta no se encuentra en datos abiertos y tiene limitaciones. Cabe mencionar que algunos datos pueden cruzarse y corroborarse con la información pública que maneja el Servicio de Rentas Internas.

En materia de beneficiarios finales de empresas participantes en procesos de contratación pública, la Disposición General Séptima de la LOSNCP¹⁸⁷ establece que las empresas oferentes deberán presentar la nómina de sus socios o accionistas con el fin de verificar que estos no tengan inhabilidades, y otorga al SERCOP la potestad de “requerir en cualquier tiempo información que identifique a los socios, accionistas o miembros de las personas jurídicas nacionales o extranjeras que, a su vez, sean socios, accionistas o miembros de la empresa oferente, y así sucesivamente hasta identificar la última persona natural.” Asimismo, la Disposición General Décima establece que toda la información relacionada a los pagos recibidos por contratistas y subcontratistas del Estado, y los movimientos financieros, tiene el carácter de pública y que “...No se podrá alegar reserva tributaria, societaria, bursátil ni bancaria sobre este tipo de información.” Ambas disposiciones fueron aprobadas en 2017.

En este marco, en septiembre de 2020, SERCOP emitió una resolución estableciendo que las entidades contratantes deberán requerir obligatoriamente en los pliegos de cada procedimiento de contratación la identidad de los socios mayoritarios de las empresas oferentes y en caso de que los accionistas sean personas jurídicas, se deberá transparentar la estructura hasta llegar a la propiedad a nivel de persona natural. También establece que “las declaraciones referentes a los beneficiarios finales y/o quienes ejercen el control efectivo final de los movimientos financieros del contratista o subcontratista, se realizarán a efectos de que los respectivos órganos de control puedan detectar con certeza, de acuerdo con sus atribuciones, el beneficiario final o real. Esta información tendrá el carácter de pública

¹⁸² Entrevista con Terán, 2020.

¹⁸³ Entrevista con Guerrero, 2020.

¹⁸⁴ Ver <http://bit.ly/3leLPET>.

¹⁸⁵ Ver <https://bit.ly/3leLPET>.

¹⁸⁶ Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros (2020). *Consulta de Personas*. Acceso el 13 de septiembre de 2020. Disponible en <http://bit.ly/3cJ0jMw>.

¹⁸⁷ Ver <https://bit.ly/3q8bGSu>.

y será difundida a través de un portal de información o página web, determinadas para el efecto”. Por otro lado, establece que, en caso de detectarse inconsistencia entre lo declarado por el proveedor, y el beneficiario final comprobado efectivamente, se incurre en una infracción. Asimismo, esta resolución en su Art. 61 presenta una definición de beneficiario final: “se entenderá por beneficiario final a la o las personas naturales que, través de sociedades u otros mecanismos societarios o asociativos, ejercen el control efectivo en la toma de decisiones de una persona jurídica o consorcio determinado; y/o, a la o las personas naturales que, a través de un tercero, realizan o se benefician de una transacción financiera derivada del flujo de los recursos públicos obtenidos de un contrato sujeto a la LOSNCP; todo esto, sin perjuicio de poseer, directa o indirectamente, una participación accionaria o derechos a voto de la persona jurídica contratista.”¹⁸⁸

Respecto al tema, personal del SERCOP entrevistado, aseguró que esta nueva disposición “es un avance muy importante para combatir la corrupción”. Asimismo, explicó que los avances en esta temática se están realizando de forma coordinada con la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos (DINARDAP) y con la Superintendencia de Compañías con el fin de evaluar la información que puede cruzarse entre las instituciones. También afirmó que la disposición de SERCOP busca “impulsar a que las empresas mantengan su catastro o registro de socios y accionistas actualizado en la Superintendencia”. Agregó que la plataforma interna para verificar el cruce de datos ya está funcionando, y que se continuará trabajando en brindar mayores facilidades para la verificación en la contratación pública en datos abiertos.¹⁸⁹

En cuanto a materia penal, el Art. 40 del COIP establece la responsabilidad penal de las personas jurídicas nacionales o extranjeras de derecho privado, misma que es independiente de la responsabilidad de las personas naturales. Algunas de las posibles penas, establecidas en el Art. 71, para personas jurídicas son multas, comiso, clausura, disolución, prohibición de contratar con el Estado, realizar actividades en beneficio de comunidades y remediación de daños ambientales.

BUENAS PRÁCTICAS

- Los avances normativos en materia de beneficiarios finales en contrataciones públicas en los últimos años abren la puerta al fortalecimiento de la transparencia en el tema. (Art. 12.2(c), CNUCC)
- La información sobre las sociedades es pública y está disponible a través de un portal digital de libre acceso. (Art. 12.2(c), CNUCC)

DEFICIENCIAS

- No se identifican iniciativas colaborativas sostenibles de integridad y prevención de la corrupción del sector privado en Ecuador. (Art. 12.1, CNUCC)
- No existe una normativa, o incentivos, que obliguen a las empresas privadas a implementar mecanismos de *compliance* o anti *bribery*. (Arts. 12.1 y 12.2, CNUCC)
- Aunque la Constitución establece ciertas bases, la norma para regular la prevención de conflictos de interés y puertas giratorias aún no ha sido aprobada por la Asamblea Nacional. Hay varios proyectos de ley cuyo trámite no ha avanzado. (Art. 12.2(e), CNUCC)

¹⁸⁸ Ver <https://bit.ly/36f9cd4>.

¹⁸⁹ Entrevista con Tobar, 2020.

4.1.12 ART. 14 - MEDIDAS PARA PREVENIR EL BLANQUEO DE DINERO

La Ley de Prevención de Lavado de Activos y Financiamiento de Delitos (LPLAFD)¹⁹⁰, aprobada en julio de 2016 y cuya última modificación fue realizada en diciembre de 2019, tiene como objetivo “prevenir, detectar y erradicar el lavado de activos y la financiación de delitos, en sus diferentes modalidades.” La ley cuenta con su reglamento, aprobado en 2017 y modificado en agosto de 2020.¹⁹¹ La LPLAFD define el concepto de “operaciones o transacciones económicas inusuales” y establece obligaciones y prohibiciones a las instituciones del sistema financiero y de seguros, dentro de las cuales se destacan:

- La obligación de mantener actualizado un registro de datos de todas las personas naturales y jurídicas clientes, y que el mismo se mantenga durante los diez años posteriores a la fecha de finalización de la última transacción o relación contractual.
- La obligación de registrar las operaciones y transacciones individuales y múltiples que equivalgan a USD 10.000 o más.
- La obligación de reportar a la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) las operaciones económicas inusuales.
- La prohibición explícita de abrir cuentas anónimas e inversiones cifradas.

Se resalta que, la obligación de reportar transacciones altas es ampliada a otros sujetos obligados, fuera del sistema financiero y de seguros, y se otorga a la UAFE la posibilidad de ampliar esta obligación a otros sujetos mediante resolución. Se considera sujetos obligados, además, a fundaciones y organismos no gubernamentales, a quienes comercian habitualmente con vehículos y naves, las empresas que hacen transporte de valores, agencias de turismo, entre otros. Por otro lado, la Ley establece que cualquier ciudadano que conozca de actividades inusuales o sospechosas también tendrá la obligación de informar a la autoridad.

Asimismo, la UAFE podrá solicitar, de considerar necesario, información adicional a los sujetos obligados o a cualquier institución estatal, y la Ley especifica que las instituciones del sector público que mantengan bases de datos tendrán la obligación de permitir el acceso de la UAFE a las mismas, en los campos que no sean de carácter reservado. La UAFE procesa la información recibida, la analiza y de ser el caso remite un reporte a la Fiscalía General del Estado (FGE), con carácter reservado y con los debidos soportes. Según datos publicados por la UAFE, se remitió a la FGE un total de 19 reportes de operaciones inusuales injustificadas durante 2019.¹⁹²

Uno de los casos de lavado de activos más destacados en los últimos años, es el de Iván Espinel Molina, ex candidato a la Presidencia de Ecuador y ex Ministro de Inclusión Económica y Social en 2017, quien además durante varios años ocupó cargos directivos a nivel desconcentrado para el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Luego de una investigación realizada por la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) de 2010 a 2016 se identifican operaciones y actividades económicas inusuales e injustificadas, que vinculan a Espinel al delito de lavado de activos. En este marco, Espinel es condenado en primera instancia en mayo de 2019 a una pena de privación de libertad de 10 años y una multa por USD 505.124. El 11 de diciembre del mismo año, la Corte Provincial de Guayas ratifica su sentencia.¹⁹³

¹⁹⁰ Ver <https://bit.ly/3lhP8uR>.

¹⁹¹ Ver <http://bit.ly/3pZj95X>.

¹⁹² Unidad de Análisis Financiero y Económico (2020). *Rendición de Cuentas Virtual*. Acceso el 14 de noviembre de 2020. Disponible en <http://bit.ly/36OQAkm>.

¹⁹³ Fundación Ciudadanía y Desarrollo (2020). *Caso Iván Espinel*. Acceso el 15 de noviembre de 2020. Disponible en Observatorio Anticorrupción <http://bit.ly/3p1nJPU>.

Con relación al intercambio de información a nivel internacional, se resalta que la UAFE es parte del Grupo Egmont, y actualmente ostenta la vicepresidencia del área de trabajo de asistencia técnica y entrenamiento de este.¹⁹⁴

Respecto a dinero en efectivo, cualquier persona que ingrese o salga de Ecuador, con un monto igual o superior a USD 10.000 tiene la obligación de declararlo ante las autoridades aduaneras. El control de esta disposición está a cargo de un grupo operativo conformado por funcionarios del sector aduanero y de la Policía Nacional. Sin embargo, el control efectivo respecto a este elemento es limitado, en especial en las fronteras terrestres donde existen convenios de integración fronteriza.

Por otro lado, la LPLAFD establece un régimen de sanciones a los sujetos obligados que no cumplan con las obligaciones en materia de prevención y detección de lavado de activos. Las sanciones van desde multas, suspensión de permiso operaciones, hasta la cancelación definitiva del certificado de autorización de funcionamiento. Según datos de la UAFE, durante 2019 se iniciaron 256 procedimientos administrativos sancionatorios por incumplimiento por parte de sujetos obligados, de los cuales 192 sancionados.¹⁹⁵

En materia de institucionalidad se destacan los papeles de los siguientes órganos e instituciones:

- La Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera: Ente rector en materia de prevención del lavado de activos
- La Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE): Entidad técnica responsable de la recopilación de información, realización de reportes, ejecución de las políticas y estrategias nacionales de prevención y erradicación del lavado de activos y financiamiento de delitos. Su Director es designado por el Presidente. Asimismo, se destaca que, por Ley, los servidores públicos de la UAFE, están obligados a guardar secreto en el ejercicio de sus funciones, y de 10 años después de terminadas las mismas.
- Se consideran unidades complementarias en temas de prevención y detección del lavado de activos las siguientes: FGE, Superintendencias de Bancos, SUPERCAS, SEPS, Policía Nacional, Servicio Nacional de Aduanas y SRI. Todas estas instituciones tienen la obligación de implementar unidades antilavado y reportar a la UAFE operaciones inusuales. Otras instituciones, que consideren necesario crear unidades antilavado también podrán hacerlo, un ejemplo de esto es la unidad antilavado del CNE mencionada en un punto anterior del presente informe.

Se destaca que en diciembre de 2019, la Superintendencia de Compañías emite su Norma de Prevención de Lavado de Activos, orientada a que las entidades obligadas desarrollen sistemas e instrumentos de debida diligencia para conocer adecuadamente a los clientes, empleados, socios/accionistas y proveedores, reforzando el conocimiento de aquellos que, por su actividad o condición, sean sensibles al lavado de activos.¹⁹⁶

¹⁹⁴ El Universo (enero de 2020). *Funcionario de UAFE designado Vicepresidente del Área de Asistencia Técnica y Entrenamiento del Grupo Egmont*. Acceso el 20 de octubre de 2020. Disponible en <https://bit.ly/2KNWSIJ>.

¹⁹⁵ Unidad de Análisis Financiero y Económico (2020). *Rendición de Cuentas Virtual*. Acceso el 14 de noviembre de 2020. Disponible en <http://bit.ly/36OQAkm>.

¹⁹⁶ Ver <https://bit.ly/3mibzBJ>.

En julio de 2020, se publicó en el Registro Oficial la Norma de Control para la Administración del Riesgo de Lavado de Activos emitida por la Superintendencia de Bancos.¹⁹⁷ Esta superintendencia controla a los 24 bancos privados y tres bancos públicos de Ecuador. En materia de lavado de activos se orientan a detectar, a través de la información que las instituciones financieras controladas proveen, posibles temas de lavado y sujetos sospechosos de actividades ilícitas dentro del sistema financiero. En este marco, la norma emitida establece que las entidades controladas deben diseñar e implementar sistemas que permitan prevenir que las transacciones sean utilizadas como instrumento para el blanqueo de capitales y detectar casos potencialmente relacionados con el lavado de activos. La Superintendencia cuenta con una subdirección de lavado compuesta por seis servidores públicos.

Según personal entrevistado, a partir de la emisión de esta norma la Superintendencia ha hecho una instrumentación por etapas. Se han realizado actividades de difusión y capacitación de forma virtual con todas las entidades financieras controladas, alcanzando alrededor de 300 personas parte de estas. También, a lo interno de la Superintendencia se elaboró una guía de supervisión basada en riesgos de lavado de activos, y se está llevando a cabo un pilotaje de supervisión aplicando dicho modelo a una entidad financiera, que permitirá identificar los ajustes necesarios al proceso de supervisión, antes de implementarlo de forma general al resto de instituciones controladas a finales de 2020. La Superintendencia está trabajando en una matriz de riesgo inherente asociado a la prevención de lavado de activos.¹⁹⁸

Respecto al lavado de activos mediante criptomonedas, criptoactivos y tecnología financiera se identifica que Ecuador no cuenta con normativa que regule y supervise las Fintech. Durante la entrevista, el personal de la Superintendencia de Bancos, explicó que la Superintendencia está en un proceso de asistencia técnica con el Toronto Centre, para evaluar la situación de Ecuador en la materia, y realizar un diagnóstico que permita identificar posibles acciones a tomar y los actores clave que deben involucrarse en el proceso, para lograr un control efectivo y la regularización de estas nuevas modalidades. Asimismo, se puntualizó que las Fintech no son instituciones financieras calificadas como tales en Ecuador, sino empresas registradas en la Superintendencia de Compañías, y esto dificulta el tema de supervisión por parte de la Superintendencia de Bancos.¹⁹⁹ Por su parte, la FGE considera necesaria la capacitación a los Fiscales en delitos cibernéticos o de evidencia digital.²⁰⁰ La prevención y detección del lavado de activos realizado mediante el uso de nuevas tecnologías, es un reto muy grande, no solo para Ecuador, y debe ser abordado de manera prioritaria e impostergable.

Otro punto a resaltar es que mediante consulta popular de 2017 se aprobó que para el desempeño de una dignidad de elección popular o para ser servidor público, no se podrá tener bienes o capitales, de cualquier naturaleza, en territorios considerados paraísos fiscales. Para efectos de operativizar esta consulta, se aprobó una Ley.²⁰¹

Por último, se destaca, que Ecuador se someterá a una nueva evaluación GAFI durante 2021. Respecto a esta evaluación, la FGE señala que el hecho de no tener sentencias genera una situación complicada para Ecuador en la evaluación.²⁰² Sin embargo, también señalan que las instituciones están dando

¹⁹⁷ Ver <http://bit.ly/3lhrFu2>.

¹⁹⁸ Entrevista con María Soledad Salvador, 16 de noviembre de 2020.

¹⁹⁹ Entrevista con Salvador, 2020.

²⁰⁰ Entrevista con Muñoz, 2020.

²⁰¹ Ver <http://bit.ly/2MFFRSh>.

²⁰² Entrevista con Carranco, 2020.

muestras importantes de querer luchar contra el lavado de activos y de cumplir con las recomendaciones GAFI.²⁰³

El equipo investigador de este informe identifica que las instituciones involucradas en la evaluación de la GAFI han realizado acciones tendientes a cumplir con las recomendaciones en los últimos dos años. Muestra de esto es el desarrollo de normativa por las Superintendencias mencionado anteriormente, las reformas a normativa existente y la reciente creación de varias unidades antilavado. Asimismo, en seguimiento a la recomendación 1 de la GAFI, en mayo de 2019, se inició la evaluación nacional de riesgos de lavado de activos y financiamiento de delitos, que involucra a 25 instituciones públicas, y se realiza con apoyo del Banco Mundial.²⁰⁴

BUENAS PRÁCTICAS

- El desarrollo de normas de control y prevención de lavado de activos por parte de la Superintendencia de Compañías y de la Superintendencia de Bancos, orientados a fortalecer los procedimientos y herramientas de detección de lavado en sus respectivos sectores. Si bien esto constituye un avance, el reto más grande es lograr su implementación efectiva.
- La creación de unidades antilavado en instituciones clave. Al igual que con las normas, la creación de las unidades es reciente en varias instituciones, por lo que es muy pronto para evaluar su funcionamiento.
- La participación de la UAFE en el Grupo Egmont, en calidad vicepresidente del área de trabajo de asistencia técnica y entrenamiento.

DEFICIENCIAS

- No existe normativa que regule y controle a las tecnologías financieras (FinTech), incluyendo los cripto activos y las criptomonedas, que juegan un papel cada vez más protagónico en el lavado de activos a nivel mundial.
- No hay planificación ni orden en la implementación de medidas. Ante la inminencia de una evaluación GAFILAT, apenas a inicios de octubre de 2020 la UAFE comunicó públicamente que mediante Resolución No. UAFE-DG-2020-0089 se expidió la Norma para la prevención del delito de lavado de activos y del financiamiento de delitos dirigido a los sujetos obligados a reportar bajo de la supervisión de la UAFE, relacionada con “el Sistema de Prevención del delito de lavado de activos y del financiamiento de delitos con un enfoque basado en riesgos” y con “consideraciones especiales para la calificación de oficiales de cumplimiento”.
- Los procesos de consulta de cara a las evaluaciones internacionales no son amplios ni consideran a todos los actores involucrados. Además, el desconocimiento de la norma y regulaciones es enorme. A partir de una evaluación hecha por Fundación Ciudadanía y Desarrollo a 38 de las principales organizaciones sin fines de lucro del país, más del 50% desconoce la norma, más del 30% afirma que no existen disposiciones específicas en la materia o que no están sujetas a la misma, y apenas el 13% afirma la existencia de disposiciones específicas.²⁰⁵

²⁰³ Entrevista con Muñoz, 2020.

²⁰⁴ Unidad de Análisis Financiero y Económico (2020). *Rendición de Cuentas Virtual*. Acceso el 14 de noviembre de 2020. Disponible en <http://bit.ly/36OQAKm>.

²⁰⁵ International Center for Not-for-profit Law (2021). *Mapeo sobre el riesgo de financiamiento de terrorismo en las organizaciones sin fines de lucro entre los países del GAFILAT: Informe regional*. Acceso el 5 de febrero de 2021. Disponible en <https://bit.ly/3keHxyn>.

4.2 CAPÍTULO V

4.2.1 ARTS. 52 Y 58 - LUCHA CONTRA EL LAVADO DE DINERO

El Código Orgánico Integral Penal²⁰⁶ tipifica el delito de lavado de activos, explicitando que es un delito autónomo de otros cometidos dentro o fuera del país. Se trata de un tipo penal que contiene seis conductas punibles, directa o indirectamente. Así, se sanciona a quien:

- Tenga, adquiera, transfiera, posea, administre, utilice, mantenga, resguarde, entregue, transporte, convierta o se beneficie de cualquier manera, de activos de origen ilícito.
- Oculte, disimule o impida, la determinación real de la naturaleza, origen, procedencia o vinculación de activos de origen ilícito.
- Preste su nombre o el de la sociedad o empresa, de la que sea socio o accionista, para la comisión de los delitos tipificados en este artículo.
- Organice, gestione, asesore, participe o financie la comisión de los delitos tipificados en este artículo.
- Realice, por sí mismo o por medio de terceros, operaciones y transacciones financieras, con el objetivo de dar apariencia de licitud a actividades de lavado de activos.
- Ingrese o egrese dinero de procedencia ilícita por los pasos y puentes del país.

En Ecuador, el lavado de activos se sanciona con pena privativa de libertad cuyo rango de años de privación depende del monto de los activos objeto del delito, de la existencia de asociación para delinquir y del tipo de cargo e institución. Además, el lavado de activos se sanciona con una multa que equivale al duplo del monto de los activos objeto del delito, con el comiso, y con la disolución y liquidación de la persona jurídica que se creó para la comisión del delito, según corresponda.

Sobre este tipo penal, personal de la FGE entrevistado, resalta el avance respecto a la posibilidad de procesar a las personas jurídicas por lavado de activos, en concordancia con los Arts. 49 y 71 del COIP.²⁰⁷

La Fiscalía General del Estado, como órgano rector de la investigación penal y acusador público, lidera las acciones preprocesales y procesales penales de lavado de activos. En este sentido, la FGE cuenta con una Unidad de Antilavado de Activos, que a la fecha cuenta con seis fiscales en planta central.

Como se observa en la tabla a continuación, apenas tres casos por el delito de lavado de activos han llegado a juicio en Ecuador en los últimos tres años. La mayor parte de los casos no pasan de la investigación previa (233 en los últimos tres años), lo que indica que no existen indicios sólidos de responsabilidad penal para continuar con el proceso.

Tabla 4 - Lavado de activos²⁰⁸

Lavado de Activos	2018	2019	2020	Total
Instrucción Fiscal	2	2	2	6
Investigación previa	112	85	36	233
Juicio	2	1	0	3
Preparatoria de juicio	5	2	3	10
En análisis	7	33	12	52

²⁰⁶ Ver Código Orgánico Integral Penal, art. 317. Disponible en <https://bit.ly/2JhEkjt>.

²⁰⁷ Entrevista con Muñoz, 2020.

²⁰⁸ Fiscalía General del Estado (2020). *Respuesta a solicitud de información*. Ver <http://bit.ly/3pCdbC>.

Total	128	123	53	304
--------------	------------	------------	-----------	------------

Con relación a los delitos de incriminación falsa y omisión de control de lavado de activos, no se registran casos judicializados durante los últimos tres años.

Al consultar con el personal entrevistado de la FGE sobre el bajo número de sentencias en lavado de activos, explicaron que es un delito complejo que se trabaja con prueba indiciaria, y requiere fortalecer las capacidades de todo el sistema de justicia para lograr entender y trabajar con este tipo de pruebas. Asimismo, se señala que es necesario aumentar el talento humano e incrementar los recursos. Por otro lado, señalan la complejidad del estándar de prueba a nivel judicial más allá de toda duda razonable.²⁰⁹

Cabe recalcar información presentada en puntos anteriores del presente documento. Todos los funcionarios públicos, sin excepción, están obligados a presentar sus declaraciones juramentadas de bienes al inicio y fin de su gestión. Las mismas son, o al menos deberían ser, revisadas periódicamente por la Contraloría General del Estado para determinar no solo posible enriquecimiento ilícito, sino el presunto cometimiento de otros delitos como el lavado de activos. Aunque en el caso de autoridades, como miembros de la Asamblea Nacional, se ha conocido de presunción de enriquecimiento ilícito y lavado de activos a través de los medios de comunicación, se desconoce si esto ha terminado judicializado y sancionado penalmente.

Finalmente, es pertinente mencionar que el COIP también penaliza la incriminación falsa por lavado de activos con pena privativa de libertad de entre uno y tres años, estableciendo además que se debe aplicar el máximo de la pena si esto es cometido por un servidor público. Se penaliza también la omisión de control de lavado de activos, cuando quien siendo parte de un sujeto obligado a reportar y cuya obligación sea prevenir, detectar y controlar el lavado de activos, no lo haga; en este caso la sanción es pena privativa de libertad de seis meses a un año.

BUENAS PRÁCTICAS

- La creación de la Unidad de Antilavado de Activos²¹⁰ en la institución, especializada en la materia, que cuenta con asesoría externa e internacional para fortalecerse en la materia.²¹¹
- La posibilidad de que las personas jurídicas puedan ser procesadas y penadas por el delito de lavado de activos es un elemento a destacar.

DEFICIENCIAS

- Aunque se han realizado varias denuncias por el delito de lavado de activos, en los últimos tres años las cifras muestran que la gran mayoría de ellas se quedan en la etapa de análisis y de investigación previa. Pocas terminan en juicio y reciben sentencias evidenciando la necesidad de fortalecer las capacidades de los operadores de justicia en la materia.

4.2.2 ARTS. 53 Y 56 - MEDIDAS PARA LA RECUPERACIÓN DIRECTA DE BIENES

El Código Orgánico Integral Penal, como se verá con detalle más adelante, consagra como pena restrictiva de los derechos de propiedad el comiso penal que procede en todos los casos de delitos dolosos, no en los culposos.²¹² Al momento el comiso únicamente procede en caso de sentencia condenatoria ejecutoriada. En caso de que los bienes, fondos o activos en general no puedan ser

²⁰⁹ Entrevista con Muñoz, 2020.

²¹⁰ De acuerdo con la Disposición General Décima Segunda del Código de la Democracia.

²¹¹ Entrevista con Muñoz, 2020.

²¹² Ver Artículo 69 del Código Orgánico Integral Penal.

comisados, la norma penal establece que el juzgador dispondrá el comiso de cualquier otro bien que sea propiedad del condenado, por un valor equivalente, así este no esté directamente vinculado con el delito.

Una vez comisados los bienes, estos son transferidos de manera definitiva a la institución estatal que tenga a su cargo la administración y gestión inmobiliaria del Estado, que puede disponer de los mismos para su regularización. Los valores comisados deben ser transferidos a la Cuenta Única del Tesoro Nacional en el Banco Central. En caso de que sean objetos históricos y obras de arte, estas pasan a ser parte del patrimonio tangible del Estado y su propiedad es transferida al Instituto Nacional de Patrimonio Cultural. La norma penal incluso establece que, si se trata de una infracción contra el ambiente o los recursos mineros, más allá del comiso, se puede incluso ordenar la inmediata destrucción o inmovilización de maquina pesada utilizada para el cometimiento del delito.

En la normativa vigente, el comiso penal procede además contra las personas jurídicas. Cabe mencionar además que el COIP establece la posibilidad de incautación de bienes objeto del presunto cometimiento de un delito como medida cautelar hasta que un juez emita la sentencia definitiva. No obstante, al momento no se encuentra legislada la posibilidad de realizar el comiso sin sentencia. Esto representa un problema cuando el investigado o procesado se encuentra prófugo, fallece o goza de inmunidad.

Debido a los vacíos normativos y en línea con los compromisos adquiridos por el Estado al aprobar y ratificar instrumentos internacionales, con el apoyo de la Iniciativa StAR (Stolen Asset Recovery), se presentó ante la Asamblea Nacional una propuesta de Ley de Extinción de Dominio.²¹³ La norma, próxima a aprobarse en el Legislativo tiene por objeto “regular la extinción de dominio de los bienes de origen ilícito o injustificado o destino ilícito a favor del Estado.”²¹⁴

La propuesta de norma parte de definir con claridad el término extinción de dominio como la “declaración de titularidad a favor del Estado mediante sentencia de autoridad judicial, sin contraprestación, ni compensación alguna para su titular, ni quien ostente o se comporte como tal y se aplica sobre bienes adquiridos mediante acciones u omisiones contrarias al derecho. La extinción de dominio es de naturaleza jurisdiccional y de carácter real, se dirige contra bienes y no contra personas y se declara a través de un procedimiento autónomo e independiente de cualquier otro juicio o proceso.”²¹⁵

El proyecto de Ley establece como sujetos procesales a la Procuraduría General del Estado, la Fiscalía General del Estado y a los afectados. En el caso de la Procuraduría, le corresponde “presentar la denuncia de extinción de dominio e impulsar las acciones en la investigación patrimonial” mientras que en la etapa jurisdiccional “deberá presentar la demanda de extinción de dominio ante la jueza o juez competente en extinción de dominio, tasando la cuantía del bien o bienes objeto de extinción de dominio; así como intervenir en los actos procesales, acciones jurisdiccionales o constitucionales derivadas del procedimiento de extinción de dominio.” A la Fiscalía General del Estado le corresponde la investigación patrimonial, de oficio o por denuncia, así como ser “parte procesal especializada en la etapa judicial de la extinción de dominio”.²¹⁶

La norma propuesta establece todas las etapas procesales, los bienes y/o activos que pueden ser sujetos de extinción de dominio, y formas de cooperación interinstitucional e internacional. También

²¹³ Fundación Ciudadanía y Desarrollo (2020). *Proyecto de Ley de Extinción de Dominio Tr. 311647*. Acceso el 28 de noviembre de 2020. Disponible en Observatorio Legislativo <https://bit.ly/2Z00US9>.

²¹⁴ Ibid.

²¹⁵ Ibid.

²¹⁶ Ibid.

establece tres tipos de medidas cautelares: la prohibición de enajenar, la retención y la incautación. Crea el Servicio de Administración de Bienes o Activos Especiales, cuya atribución principal será “la administración de los bienes muebles e inmuebles, dinero en efectivo, inversiones nacionales e internacionales, y demás productos financieros o bursátiles sobre los cuales recaigan las medidas cautelares y las sentencias judiciales de extinción de dominio que se emitan” conforme la Ley.

Finalmente, como se afirma en la exposición de motivos, “el proyecto de Ley de Extinción de Dominio destaca el principio procesal denominado “*nulidad ab initio*” (nulidad de origen), aplicable en los casos de adquisición o disposición de los bienes o la constitución de patrimonio de origen ilícito o delictivo -a sabiendas de tal calidad o debiéndolo presumir razonablemente-, constituye negocio jurídico contrario al orden público y las leyes prohibitivas expresas o se han constituido en fraude de ley. Los actos y contratos que versen sobre dichos negocios, en ningún caso constituyen justo título y son nulos desde su origen, es decir, *ab initio*.”

Al cierre del presente informe, se realiza el segundo debate del proyecto de Ley en el Pleno de la Asamblea Nacional.

BUENAS PRÁCTICAS

- Las últimas reformas al COIP que mejoraron las regulaciones existentes con la finalidad de viabilizar el comiso de bienes respecto del cometimiento del delito de lavado de activos.
- La apertura a la cooperación de iniciativas como StAR para elaborar y presentar un proyecto de ley que permita a Ecuador contar con normas para la recuperación directa de bienes, en línea con estándares internacionales.
- En la normativa vigente también se permite el comiso contra personas jurídicas involucradas en el cometimiento de delitos.

DEFICIENCIAS

- El marco normativo vigente únicamente permite el comiso de bienes cuando existe una sentencia ejecutoriada. Considerando que nadie puede ser juzgado en ausencia, por regla general, esto hace imposible el comiso de bienes de quienes se encuentran prófugos.

4.2.3 ART. 54 - HERRAMIENTAS DE CONFISCACIÓN

El Código Orgánico Integral Penal²¹⁷ establece como una de las penas restrictivas de los derechos de propiedad el comiso penal, que procede en los casos de delitos dolosos, cuando estos son instrumentos, productos o réditos en la comisión del delito. El comiso debe ser dispuesto por un juez mediante sentencia condenatoria, y puede ser aplicado a:

- Los bienes y activos utilizados para financiar o cometer el delito;
- Los bienes o activos en los que se transforman los bienes provenientes del delito;
- El producto del delito que se mezcle con bienes adquiridos de fuentes lícitas; puede ser objeto de comiso hasta el valor estimado del producto entremezclado;
- Los ingresos u otros beneficios derivados de los bienes provenientes del delito;
- Los bienes o activos en propiedad de terceros, cuando estos hayan sido adquiridos con conocimiento de que proceden del cometimiento de un delito o para imposibilitar el comiso de los bienes de la persona sentenciada.

El artículo sobre comiso penal fue reformado por la Asamblea en diciembre de 2019. Con esta reforma, se especifica que, en caso de sentencia condenatoria ejecutoriada, dentro de procesos penales por lavado de activos, delincuencia organizada y delitos contra la administración pública, “si tales bienes,

²¹⁷ Ver Código Orgánico Integral Penal, art. 69. Disponible en <https://bit.ly/2JhEkjt>.

fondos o activos, productos e instrumentos no pueden ser comisados, la o el juzgador dispondrá el comiso de cualquier otro bien de propiedad del condenado, por un valor equivalente, aun cuando este bien no se encuentre vinculado al delito.” Antes de la reforma esta disposición aplicaba únicamente a los delitos de terrorismo y los relacionados a sustancias sujetas a fiscalización.

La Asamblea también aprobó un artículo sobre comiso sin sentencia para cierto tipo de delitos (incluyendo lavado de activos, delincuencia organizada y delitos contra la administración pública) habilitando al juez a ordenar el comiso de bienes de personas procesadas y disponiendo la restitución de estos en caso de demostrarse que no tienen conexión con el delito. Este artículo fue vetado por el presidente con base a la presunción de inocencia, principio de legalidad y derecho a la defensa, y fue sometido a examen de la Corte Constitucional que determinó que el mismo atenta contra la seguridad jurídica establecida.²¹⁸ El artículo finalmente no entró en vigor.

Existe la posibilidad de dictar medidas cautelares sobre los bienes de la persona natural o jurídica procesada establecidos en el Art. 549 del COIP. Las posibles medidas son el secuestro, la incautación, la retención y la prohibición de enajenar. Estas medidas son un instrumento que los fiscales pueden utilizar para evitar que disipen o se pierdan los bienes relacionados a delitos.

Según la entrevista a la FGE, es posible desde la parte preventiva, aplicar medidas cautelares para que los bienes no se disipen, pero la recuperación de activos como tal actualmente requiere una sentencia condenatoria penal. En este marco, el personal de la FGE considera necesaria la aprobación de normativa de recuperación de activos que permita a las autoridades recuperar bienes por una civil y no por una vía penal.²¹⁹

En este marco, se destaca que la Asamblea Nacional actualmente está debatiendo un Proyecto de Ley Orgánica de Extinción de Dominio, presentado en octubre de 2019, el cual se encuentra en etapa de segundo debate.²²⁰ Este proyecto de ley permite la incautación sin sentencia penal y contempla que su aplicación sea sobre los bienes de origen ilícito o injustificado localizados en Ecuador y en el extranjero. El proyecto contiene disposiciones específicas sobre cooperación internacional orientadas a garantizar la persecución de bienes ilícitos en el extranjero para su posterior recuperación, y a facilitar la recuperación de bienes en territorio ecuatoriano que sean pretendidos por otros Estados. También contempla la validez de las sentencias extranjeras en la materia y la posibilidad de la distribución o administración de bienes producto de la extinción de dominio entre Estados.

Por otro lado, se destaca que, en septiembre de 2019, con apoyo de la iniciativa StAR del Banco Mundial, 11 instituciones estatales firmaron un Convenio de Cooperación para conformar un Grupo de Enlaces Interinstitucionales para la Recuperación de Activos (GEIRA) con el objetivo de aumentar las capacidades de coordinación, y conformar equipos de trabajo de alto nivel para la ejecución permanente de actividades para la recuperación de activo.²²¹

En un inicio el GEIRA estuvo compuesto por la Fiscalía General, la UAFE, la Corte Nacional de Justicia, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Procuraduría, el Consejo de la Judicatura, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Centro de Inteligencia Estratégica, el Servicio de Rentas

²¹⁸ Corte Constitucional de Ecuador (26 de noviembre de 2019). *Dictamen n N. ° 4-19-OP/19 sobre las objeciones de inconstitucionalidad al proyecto de Ley Orgánica*. Acceso el 15 de noviembre de 2020. Disponible en <https://bit.ly/2LqP5kG>.

²¹⁹ Entrevista con Muñoz, 2020.

²²⁰ Fundación Ciudadanía y Desarrollo (2020). *Proyecto de Ley de Extinción de Dominio Tr. 311647*. Acceso el 28 de noviembre de 2020. Disponible en Observatorio Legislativo <https://bit.ly/2Z00US9>.

²²¹ El Universo (septiembre de 2019). *Con grupo se busca recuperar dinero de la corrupción*. Acceso el 15 de noviembre de 2020. Disponible en <http://bit.ly/2MFGYBr>.

Internas, el Servicio de Gestión Inmobiliaria y la Secretaría Anticorrupción de la Presidencia. Sin embargo, la Secretaría Anticorrupción de la Presidencia fue eliminada en 2020, quedando solamente 10 instituciones en el grupo. También se señala que el Servicio de Inmobiliaria fue transformado a una Secretaría Técnica adscrita a la Presidencia en 2020 por el Decreto Ejecutivo 1107. Este grupo es actualmente liderado por la Fiscalía General del Estado.

Por último, se indica que, en el marco de la elaboración del presente informe, se solicitó información a la Procuraduría General del Estado sobre el monto de dinero, bienes u otros activos que ha sido efectivamente recuperado por el Estado Ecuatoriano en 2018, 2019 y 2020 vinculado a casos de corrupción, pero no se obtuvo respuesta.

BUENAS PRÁCTICAS

- La firma del Convenio de Cooperación para conformar un Grupo de Enlaces Interinstitucionales para la Recuperación de Activos con el objetivo de aumentar las capacidades de coordinación, y conformar equipos de trabajo de alto nivel para la ejecución permanente de actividades para la recuperación de activos.

DEFICIENCIAS

- No es posible, con el marco normativo actual, realizar el decomiso del producto de la corrupción sin una condena penal. (Art. 54.1(c), CNUCC)
- No es posible para la ciudadanía acceder a información fidedigna sobre los bienes y montos incautados por el Estado. La información respecto a estos temas es dispersa, de baja calidad, y se identifica que es utilizada de forma poco técnica con fines políticos.

4.2.4 ARTS. 51, 54, 55, 56 Y 59 - COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DECOMISO

El COIP, en su Artículo 497 sobre asistencia judicial recíproca permite que los fiscales soliciten asistencia penal internacional directa para cualquier tipo de delito y especifica que la misma puede darse para la incautación o comiso de bienes.

Asimismo, el Art. 488 habilita a los fiscales para solicitar a autoridades extranjeras la remisión de elementos probatorios necesarios para acreditar la presunta responsabilidad penal de las personas investigadas en el país, así como otorgar elementos a las autoridades extranjeras si lo solicitan. También se destaca que, el Art. 496 del COIP establece que Ecuador podrá “desarrollar investigaciones conjuntas con uno o más países u órganos mixtos de investigación para combatir la delincuencia organizada transnacional.”

Por otro lado, la Disposición General Séptima del COIP, aprobada en diciembre de 2019, establece que la FGE solicitará con el Ministerio de Relaciones Exteriores la suscripción de acuerdos bilaterales de cooperación y asistencia penal internacional. Asimismo, establece que la FGE “podrá adicionalmente suscribir convenios de cooperación con sus pares de las jurisdicciones involucradas, a fin de efectivizar la devolución de los activos, los mismos que podrán ser suscritos en términos ad hoc según sea el caso.”²²²

La Fiscalía funciona como Autoridad Central en materia penal para la ejecución de la asistencia judicial internacional mutua. La FGE fundamenta su trabajo en las convenciones multilaterales suscritas por Ecuador y en los convenios bilaterales nacidos en el marco de estas Convenciones.²²³ La FGE, cuenta

²²² Ver Código Orgánico Integral Penal, <https://bit.ly/2JhEkjt>.

²²³ Fiscalía General del Estado (s.f.). *Sistema de cooperación jurídica internacional en materia penal en Ecuador*. Acceso el 15 de noviembre de 2020. Disponible en <http://bit.ly/3tyec6t>.

con un Instructivo de Cooperación Internacional Penal aprobado en 2014, con el objetivo de guiar a los operadores fiscales y judiciales en el manejo de las solicitudes de asistencia penal internacional y su gestión.²²⁴ Las solicitudes de asistencia penal internacional son enviadas a los otros países y receptadas por Ecuador, utilizando dos vías: La autoridad central (FGE) o el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.²²⁵

Según la entrevista al personal de la FGE en los últimos años se han intensificado los esfuerzos para fortalecer la cooperación penal internacional por parte de Ecuador. Específicamente en materia de intercambio de información en lavado de activos y recuperación de bienes, la FGE destaca el apoyo del Basel Institute, como apoyo técnico para mejorar las solicitudes de asistencia penal internacional que salen de Ecuador.²²⁶

Al consultar sobre si existen casos específicos sobre la recuperación de activos o bienes por parte de Ecuador en otros países, o de otros países en Ecuador, la FGE responde que no se identifican. Asimismo, el personal entrevistado explica que la ausencia de casos de recuperación de activos en otros países se debe a que no es posible realizar acciones de cooperación internacional penal sin tener la sentencia condenatoria firme. Asimismo, existen choques con las legislaciones internas de los otros Estados.²²⁷

Por otro lado, el personal entrevistado del Ministerio de Relaciones Exteriores tampoco identifica un caso puntual de recuperación de activos por parte de Ecuador en otros países ni de otros países en Ecuador.

En el caso específico de la CNUCC, su ejecución en la materia se encuentra en manos de la Corte Nacional de Justicia. Se solicitó una entrevista con el personal de esta institución, pero no se obtuvo respuesta.

BUENAS PRÁCTICAS

- Al no identificarse casos de éxito sobre la aplicación de este artículo, tampoco se identifican buenas prácticas normativas o de aplicación en la materia.

DEFICIENCIAS

- Hay muchos obstáculos para la cooperación internacional en la recuperación de activos. Por lo tanto, la legislación nacional y los procedimientos institucionales deben ser revisados y modificados para lograr facilitar la cooperación internacional para el decomiso, con base a la CNUCC.
- No se identifican casos específicos sobre la recuperación de activos o bienes por parte de Ecuador en otros países, o de otros países en Ecuador.

²²⁴ Ver <http://bit.ly/3p0DMh0>.

²²⁵ Fiscalía General del Estado (s.f). *Sistema de cooperación jurídica internacional en materia penal en Ecuador*. Acceso el 15 de noviembre de 2020. Disponible en <http://bit.ly/3tyec6t>.

²²⁶ Entrevista con Carranco, 2020.

²²⁷ Ibid.

5 ACONTECIMIENTOS RECIENTES

Referendo y consulta popular, el CPCCS-T y la institucionalidad

El 29 de noviembre de 2017, el presidente Lenin Moreno convocó a un referendo y consulta popular que incluía siete preguntas. Dos de ellas, la 1 y la 3, estaban relacionadas con la lucha contra la corrupción y la institucionalidad: “1. ¿Está usted de acuerdo con que se enmiende la Constitución para que se sancione a toda persona condenada por actos de corrupción con su inhabilitación para participar en la vida política y con la pérdida de sus bienes (...)? (...) 3. ¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para reestructurar el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como para dar por terminado el periodo constitucional de sus actuales miembros y que el Consejo que asuma transitoriamente sus funciones tenga la potestad de evaluar el desempeño de las autoridades cuya designación le corresponde, pudiendo, de ser el caso, anticipar la terminación de sus períodos (...)?”²²⁸

El 4 de febrero de 2018, los ecuatorianos acudieron a las urnas y estas preguntas se aprobaron con el 74% y el 63% de los votos, respectivamente. Con este resultado, la ciudadanía enmendó una vez más la Constitución, estableciendo sanciones políticas y patrimoniales a personas condenadas por actos de corrupción, pero, además, cambiando sustancialmente el Consejo de Participación y Control Social para que sus miembros sean elegidos por voto popular luego de que un Consejo Transitorio (CPCCS-T), en uso de facultades extraordinarias, evalúe las designaciones de sus antecesores y nombre reemplazos.

Los miembros del denominado CPCCS-T interpretaron el anexo de la pregunta que fundamentó su existencia y realizaron evaluaciones a autoridades que no correspondía evaluar, las cesaron en sus funciones de manera anticipada y llegaron a designar sus reemplazos aplicando normas no previstas en el ordenamiento jurídico vigente. Debido a estas acciones hubo problemas con el funcionamiento del Consejo de la Judicatura Transitorio, se conformó el Consejo Nacional Electoral con representantes de organizaciones políticas y sigue en funciones un Defensor Público encargado, entre otros.

La nueva forma de elección de los miembros del CPCCS se puso en marcha en marzo de 2019. Tres meses más tarde, se posesionaron los siete nuevos consejeros. En agosto del mismo año, tras un juicio político en la Asamblea Nacional, cuatro de ellos fueron censurados y destituidos. En octubre de 2020, un nuevo juicio político terminó con la censura y destitución del presidente del organismo. Mientras esto ocurría, un nuevo intento de enmendar la Constitución se puso en marcha con el objetivo de desaparecer el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Al momento, la Asamblea Nacional a través de una Comisión de Enmiendas discute esta propuesta del autodenominado Comité por la Institucionalización Democrática liderado por uno de los miembros del extinto CPCCS-T. Se ha propuesto además la transformación de la Contraloría General del Estado en un Tribunal de Cuentas.

A pesar de que el anterior gobierno suprimió la denominada Secretaría Técnica de Transparencia de Gestión (ex Secretaría Anticorrupción), en febrero de 2019 el gobierno de Lenin Moreno anunció que, sobre la base de los compromisos adquiridos por el Estado ecuatoriano mediante la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, crearía “la Secretaría Anticorrupción de la Presidencia de la República, dentro de la institucionalidad de la Presidencia de la República” para que, entre otras atribuciones, proponga “directrices para la generación de políticas públicas y acciones que faciliten la denuncia de los actos de corrupción de alto impacto” e “iniciativas de lucha contra la corrupción”, y transversalice “la implementación de la política pública de lucha contra la corrupción”.

²²⁸ El Comercio (2018). *¿Cuáles son las siete preguntas del referéndum y la consulta popular del 4 de febrero del 2018 en Ecuador?* Acceso el 5 de febrero de 2021. Disponible en <https://bit.ly/3aGONBZ>.

con las entidades del Gobierno Central y sus dependencias”.²²⁹ Tras poco más de un año de funcionamiento, la Fiscalía General del Estado, la Contraloría General del Estado, el Consejo de la Judicatura y la Corte Nacional de Justicia, manifestaron al Ejecutivo su malestar por la interferencia de la Secretaría Anticorrupción en actos de competencia de otras instituciones y autoridades. A pesar de que altos funcionarios de gobierno respaldaron la existencia de la dependencia y el trabajo de su titular, en mayo de 2020 el Presidente de la República emitió el Decreto Ejecutivo No. 1065 que suprimió la Secretaría Anticorrupción.

En febrero de 2019, tras recibir un exhorto de la Asamblea Nacional, el presidente Moreno presentó en cadena nacional su decisión de convocar a la comunidad mundial para crear una Comisión Internacional contra la Corrupción. La Comisión estaría conformada por un grupo de expertos internacionales independientes, cuya principal tarea sería dar seguimiento y apoyo a las instituciones ecuatorianas para “descubrir y responsabilizar todos los actos de corrupción”. Tres meses más tarde, el 13 de mayo de 2019, formalmente se creó la Comisión de Expertos Internacionales de Lucha Contra la Corrupción en Ecuador (CEICCE). De una manera poco convencional para este tipo de mecanismo, se lo hizo mediante Decreto Ejecutivo. A inicios de julio, se entregó a Naciones Unidas (UNODC) un millón de dólares para poner en marcha la Comisión. En julio los comisionados entregaron una propuesta de estatuto. En agosto de 2019, se cumplieron los 90 días iniciales establecidos en el Decreto, sin que nada ocurra. El Ejecutivo tomó la decisión de prorrogar por 90 días más la etapa inicial de la CEICCE, hasta noviembre de 2019. Desde entonces, la CEICCE no se ha puesto en marcha ni ha funcionado.

La situación de la justicia

El CPCCS-T tras cesar a los vocales del Consejo de la Judicatura designó un Consejo de la Judicatura transitorio. El trabajo de los miembros transitorios estuvo empañado por denuncias de intervenciones en la justicia, escuchas telefónicas y conflictos internos. El CPCCS-T, inconstitucionalmente, resolvió suspender las atribuciones y facultades constitucionales al Consejo de la Judicatura, e iniciar la designación de los miembros definitivos.

El 23 de enero de 2019 el CPCCS-T designó a los vocales del Consejo de la Judicatura definitivo, mismos que estarán en funciones hasta enero de 2024. Entre sus primeras acciones estuvo la realización de una evaluación integral a los jueces y conjuces de la Corte Nacional de Justicia. Este proceso, observado por varias organizaciones nacionales e internacionales, así como por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Relator Especial para la Independencia de Jueces y Abogados de la ONU, por no ajustarse a la normativa nacional y a los estándares internacionales sobre la materia.

Finalmente, el 15 de noviembre de 2019, el Pleno del Consejo de la Judicatura dio a conocer los resultados definitivos de la “Evaluación integral a las y los jueces y conjuces de la Corte Nacional de Justicia - 2019”. A partir del mismo, 13 jueces y 10 conjuces fueron removidos de sus cargos. Pocos días más tarde, se anunciaron los nombres de 26 “conjuces temporales” para reemplazar aquellos jueces que no superaron la evaluación o renunciaron durante dicho proceso.

Durante 2020, en el contexto de la pandemia del COVID-19, se inició el concurso para la designación de 16 jueces nacionales (siete correspondientes a las y los jueces nacionales cuyo período constitucional termina en 2021 y nueve correspondientes a jueces removidos a finales de 2019) y nuevos conjuces de la Corte Nacional. Este proceso ha recibido nuevamente observaciones de organizaciones nacionales e internacionales, el Relator de la ONU, la veeduría oficial del concurso y el

²²⁹ Ver Decreto Ejecutivo No. 665 de 6 de febrero de 2019. Disponible en <https://bit.ly/3ungkhR>.

CPCCS, por irregularidades que se han producido a lo largo del mismo y que podrían afectar la independencia judicial a futuro.

Al momento de la realización del presente informe, la Asamblea Nacional se dispone a aprobar reformas al Código Orgánico de la Función Judicial, estableciendo parámetros para la evaluación de jueces nacionales garantizando su estabilidad en el cargo, delimitando las figuras del error inexcusable y de la manifiesta negligencia, y estableciendo parámetros de transparencia judicial en línea con la Justicia Abierta.

El trabajo legislativo

Durante el periodo 2017 – 2021, varias normas han sido presentadas, discutidas, aprobadas y hasta archivadas al interior de la Asamblea Nacional. Cabe destacar las siguientes:

- Proyecto de Ley Orgánica de Lucha Contra la Corrupción, presentada en julio de 2017 por iniciativa legislativa. La norma que contenía reformas al Código Orgánico Integral Penal, la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, la Ley Orgánica de Servicio Público, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Ley Orgánica de la Función Legislativa y la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos, fue aprobada por la Asamblea Nacional en agosto de 2018. No obstante, el Presidente de la República la vetó totalmente, bloqueando la posibilidad de que la norma pueda ser tratada nuevamente en el Legislativo durante un año.
- Tras la unificación de varios proyectos de ley en la materia, presentados a lo largo de varios años, el 30 de enero de 2020 se agotó el trámite legislativo que permitió poner en vigencia (tras la publicación en el Registro Oficial el 3 de febrero) las reformas a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia. Entre ellas se encuentran nuevas disposiciones relativas al financiamiento de la política, la transparencia y la rendición de cuentas de los sujetos políticos, así como la creación de una unidad complementaria antilavado.
- Tras la unificación de varios proyectos de ley, de iniciativa legislativa y presidencial, la Asamblea Nacional aprobó a inicios de octubre de 2020 un paquete de reformas al Código Orgánico de la Función Judicial que establecen reglas para los concursos de oposición y méritos, estándares de evaluación de miembros de altas cortes, delimitación de las figuras del error inexcusable y la manifiesta negligencia, reformas a las infracciones de funcionarios judiciales, el establecimiento de Justicia Abierta en Ecuador, entre otros. Se espera que la norma entre en vigencia en 2021.
- A partir de la Mesa de Democracia y Reforma Institucional del Acuerdo 2030, en octubre de 2019 se presentó en la Asamblea Nacional el proyecto de Ley Orgánica de Recuperación de Bienes de Origen y Destino Ilícito e Injustificado (Ley de Extinción de Dominio). Al cierre del presente informe, la Asamblea Nacional ha concluido el segundo debate y ha aprobado la norma que pasará a conocimiento del Ejecutivo para su objeción parcial o total. La propuesta de norma se basa en estándares internacionales sobre la materia.
- A inicios de marzo de 2020 el presidente de la República presentó un proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal en Materia Anticorrupción, en línea con los compromisos adquiridos en la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción y la Convención Interamericana. Esta norma forma parte de los compromisos adquiridos por Ecuador frente al Fondo Monetario Internacional, con relación a sus más recientes desembolsos de recursos. Al cierre del presente informe, la Asamblea Nacional ha concluido el primer debate en el pleno.

6 RECOMENDACIONES

- **Transparencia y proceso de examinación:** Se invita nuevamente al Estado a firmar el Compromiso de Transparencia promovido por la UNCAC Coalition, con el fin de garantizar el acceso a la información del proceso de examinación y sus resultados, así como a promover la participación de la sociedad civil en las fases restantes del proceso de examinación oficial.
- **Beneficiarios finales:** Si bien como se mencionó hay avances normativos en materia de beneficiarios finales, especialmente en cuanto a los procesos de contratación pública, hay una gran oportunidad de fortalecer el tema de acuerdo con estándares internacionales y compromisos específicos, como aquellos relacionados con la Iniciativa para la Transparencia de la Industrias Extractivas (EITI).
- **Plan Nacional de prevención y lucha contra la corrupción:** Se recomienda a la Función de Transparencia y Control Social para cumplir debidamente su mandato constitucional, co-crear un verdadero Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción, que integre a las cuatro Funciones de Estado restantes (Ejecutiva, Legislativa, Judicial y Electoral) e involucre de forma directa a actores no estatales.
- **Publicación de planes y políticas y sus mecanismos de monitoreo y seguimiento:** Se recomienda la publicación proactiva en las páginas institucionales estatales de las políticas públicas, planes, diagnósticos y demás documentos relevantes, en materia de prevención de la corrupción. En la misma línea, se recomienda la elaboración de planes, con metas e indicadores definidos, que permitan realizar un adecuado monitoreo, seguimiento y evaluación, y la adopción de políticas y herramientas que garanticen a la ciudadanía el acceso a información confiable de su implementación de manera oportuna, para control social.
- **Articulación interinstitucional:** Se recomienda adoptar mecanismos, legales e institucionales, tendientes a fortalecer la coordinación y articulación de las instituciones con competencias en prevención de corrupción.
- **Códigos de Ética:** Se recomienda la construcción, por parte de la Contraloría General del Estado, de estándares mínimos y parámetros para los procesos de creación de los códigos de ética de las instituciones públicas, así como la implementación de un mecanismo que permita verificar el cumplimiento de la obligación de tener este tipo de instrumentos.
- **Conflictos de interés y puertas giratorias:** Es necesario y urgente que la Asamblea Nacional discuta y apruebe normativa que regule y prevenga los conflictos de interés y puertas giratorias. Varios proyectos de ley han sido presentados ya, en línea con estándares internacionales y normas modelo interamericanas.
- **Declaraciones Juramentadas de Bienes:** Se recomienda transparentar de forma activa, y en formato de datos abiertos, la información contenida en las declaraciones juradas de bienes, con la excepción limitada de los datos personales. Asimismo, se recomienda ampliar el contenido de estas declaraciones con base en la Ley Modelo sobre Declaración de Intereses, Ingresos, Activos y Pasivos, de la OEA. También se resalta la necesidad de ampliar la obligación de presentar declaraciones a las candidatas y candidatos a cargos de elección popular.
- **Acceso a la información pública:** Si bien Ecuador cuenta con una norma que regula la transparencia y el derecho de acceso a la información, esta entró en vigencia en 2004 y hasta el momento no ha sido actualizada, en línea con las leyes modelo interamericanas, los estándares internacionales y las nuevas tecnologías aplicables. Se hace necesario y urgente que la Asamblea Nacional discuta y apruebe una nueva norma sobre la materia, que garantice de manera plena el acceso a la información pública.
- **Organizaciones sociales:** Ante la falta de seguridad jurídica para las organizaciones sociales al ser reguladas mediante Decreto Ejecutivo, y por lo tanto estar sujetas a la discrecionalidad del gobierno de turno, se recomienda la aprobación de una Ley que evite la discrecionalidad y garantice los derechos de las organizaciones sociales.

- **Datos personales:** Se recomienda la aprobación de una normativa que regule los datos personales. Esto es necesario, tanto para garantizar el derecho a los datos personales para la ciudadanía, como para que la falta de legislación al respecto no siga siendo utilizada como una excusa para violentar el derecho de acceso a la información pública.
- **Ley de Archivos:** Se recomienda la aprobación de una nueva Ley de Archivos, que responda a la realidad actual de Ecuador, y garantice el correcto uso y custodia de los documentos públicos.
- **Transparencia de registros:** Se recomienda poner a disposición de la ciudadanía, en formato de datos abiertos, la información contenida en el registro de viajes al exterior manejado por la Secretaría General de la Presidencia y los registros de regalos oficiales de cada institución.
- **Denuncia con reserva de identidad:** Se recomienda realizar un proceso de coordinación interinstitucional que permita cocrear normas, instructivos y procedimientos para garantizar la seguridad del denunciante, y la aplicación de la reserva de identidad aprobada en diciembre de 2019.
- **Canales de denuncia:** Se recomienda fijar parámetros y criterios mínimos de seguridad, de manejo de la información, de seguimiento a las denuncias y controles especiales del personal que tiene acceso a la información recibida mediante los canales de denuncia de las diferentes instituciones. Además, garantizar un proceso coordinado y seguro respecto al traslado de información del ente receptor a la FGE.
- **Incentivos por denuncia:** Se recomienda la creación de una normativa y establecimiento de procesos claros que permitan implementar adecuadamente la reforma al COIP respecto a la compensación económica a persona que aporten elementos probatorios que permitan la recuperación efectiva de bienes o activos perdidos por la corrupción. Esta recomendación se realiza con el espíritu de evitar el uso discrecional de los incentivos y establecer responsables claros de cada etapa del proceso para que el mismo sea efectivo.
- **Contratación pública y espacios multisectoriales:** Se recomienda la creación de espacios multisectoriales de evaluación de las contrataciones públicas que sirvan de canales de retroalimentación e identificación de debilidades y posibles soluciones en el sistema de contratación.
- **Transparencia de documentación en materia de contratación:** Se recomienda publicar, de forma oportuna y en datos abiertos, los documentos sobre las reclamaciones, los recursos y las decisiones de los mismos dentro de los procesos de contratación pública, así como los documentos de pagos de las contrataciones, los informes de fiscalización de obras y la información de subcontratistas. Asimismo, se recomienda continuar con los esfuerzos, de forma sostenida, para implementar prácticas de contrataciones abiertas y datos abiertos en todas las etapas de los procesos de contratación. En este marco, es importante la inversión en tecnología y potenciar la interconectividad de bases de datos.
- **Legislación de contratación pública:** Se recomienda revisar la legislación vigente con el fin de actualizarla a estándares internacionales. En estas reformas se deben contemplar, algunos elementos como, el fortalecimiento de las capacidades sancionatorias de SERCOP, evaluar el papel de la CGE para que pueda realizar un control concurrente en lugar de posterior, limitar de manera más estricta al régimen especial, fortalecer la regulación y detección de conflictos de interés, agregar temas de contrataciones abiertas y revisar los tipos de contratación que no se rigen por el Sistema Nacional de Contratación Pública.
- **Empleo en el sector público:** Con relación a las deficiencias señaladas en este texto es necesario garantizar, por todas las vías posibles, los estándares de transparencia y libre acceso a la información en los concursos públicos para el acceso al servicio público. Así también se debe eliminar la discrecionalidad y equiparar parámetros para el ingreso al servicio público de los denominados funcionarios de libre nombramiento y remoción. Finalmente, se recomienda una reforma a la Ley Orgánica de Servicio Público para establecer procedimientos específicos, adecuados y suficientes, en línea con el Artículo 7.1 literal b de la CNUCC, para seleccionar y

formar titulares de cargos públicos más vulnerables a la corrupción, incluyendo altas autoridades que tengan relación con el tema.

- **Independencia judicial:** Para implementar de manera efectiva varios compromisos de la CNUCC, es fundamental contar con una justicia independiente. Si bien varias reformas al Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ), en línea con estándares internacionales, se discuten actualmente y es probable que entren en vigencia, aún se debe trabajar para garantizar que los miembros de Altas Cortes y Tribunales accedan a los cargos mediante concursos públicos de méritos y oposición que cumplan plenamente con la publicidad y transparencia necesarias. Así también asegurar que los procesos disciplinarios cumplan con parámetros de objetividad para que no constituyan premios o castigos a los funcionarios judiciales respecto de sus decisiones. Se recomienda la implementación plena de los parámetros de Justicia Abierta para garantizar transparencia, participación de los usuarios y rendición de cuentas permanente.
- **Compliance y anti bribery:** Se recomienda la inclusión de obligaciones legales para la empresa privada, a fin de que incorporen programas de *compliance* y anti *bribery*, en especial en sectores con alto riesgo de corrupción.
- **Lavado de activos:** Impulsado por las pocas sentencias en materia de lavado de activos, se recomienda realizar un diagnóstico que permita determinar cuellos de botellas y posibles soluciones, que permitan una detección efectiva de este ilícito.
- **Fintech y criptomonedas:** Se recomienda desarrollar una normativa que permita regular las tecnologías financieras, los cripto activos y las criptomonedas, con el fin de prevenir y detectar el lavado de activos por estos medios, así como sancionar las acciones ilícitas realizadas en este marco. De igual forma, es necesario capacitar a los operadores de justicia en relación con este tipo de acciones, que pueden constituir delitos de evidencia digital.
- **Comiso sin sentencia:** Se recomienda impulsar la adopción de una normativa que facilite la recuperación de activos, con la posibilidad de realizar dicha acción sin una sentencia ejecutoriada penal, y sin violentar los derechos fundamentales de la ciudadanía. Asimismo, la normativa debe impulsar la cooperación internacional en materia de recuperación de bienes, facilitando y simplificando los procedimientos nacionales encaminados a este objetivo. La discusión del proyecto de Ley Orgánica de Extinción de Dominio es una oportunidad en este sentido.
- **Financiamiento de la política:** Se recomienda fortalecer los controles por parte de las instituciones electorales respecto del incumplimiento de las normas por parte de los sujetos políticos. Además, sobre la base de un análisis de la eficacia de las normas que entraron en vigencia para el proceso electoral de 2021, se recomienda estudiar la necesidad de nuevas reformas sobre la materia.

7 ANEXOS

En este anexo se detallan las solicitudes de información pública y entrevistas solicitadas en el marco del proceso de recolección de información para la elaboración del presente informe. También se presenta una tabla resumen con los datos de la implementación de la silla vacía en los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados, publicados por el CPCCS de 2014 a 2018 en el anexo del presente reporte.

Finalmente, puede acceder a los respaldos de este informe en el siguiente enlace: <https://bit.ly/2IPKiYo>. Los respaldos incluyen las leyes y normas referenciadas en el texto del informe, los documentos de solicitudes de información pública, las cartas de solicitud de entrevista y las demás comunicaciones oficiales que se han enviado en el marco del proceso de desarrollo del informe. Los documentos estarán disponibles en este enlace por un período mínimo de 10 años.

Solicitudes de información pública

No.	Institución	Fecha de envío	Temática de la solicitud	Respuesta
1	Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores del Ecuador (SNAI)	4/11/2020	Estadísticas de personas privadas de libertad por delitos contra la administración pública, crimen organizado y lavado de activos	No se obtuvo respuesta
2	Procuraduría General del Estado (PGE)	4/11/2020	Monto de dinero, bienes u otros activos que ha sido efectivamente recuperados por el Estado	No se obtuvo respuesta
3	Fiscalía General del Estado (FGE)	4/11/2020	Estadísticas de lavado de activos y sobre el Sistema de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos	Ver respuesta aquí: https://bit.ly/3kYv4xA
4	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS)	4/11/2020	Estadísticas sobre denuncias y sobre el uso de mecanismos de participación ciudadana	No se obtuvo respuesta
5	Presidencia de la República	21/10/2020	Registro de regalos institucional	No se obtuvo respuesta
6	Contraloría General del Estado (CGE)	21/10/2020	Registro de regalos institucional	No se obtuvo respuesta
7	Secretaría General de la Presidencia	19/10/2020	Base de datos de viajes al exterior	No se obtuvo respuesta
8	Contraloría General del Estado (CGE)	19/10/2020	Declaraciones patrimoniales	La información fue negada. Ver respuesta aquí https://bit.ly/35REOFu

9	Fiscalía General del Estado (FGE)	12/10/2020	Estadísticas sobre Sistema Nacional de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos	No se obtuvo respuesta
10	Secretaría General de la Presidencia	8/10/2020	Producto de la consultoría “Diseño de la Agenda Nacional para Instituciones Transparentes, Libres de Corrupción y Mejora en la Prestación de Servicios” 2019 y documento de la estrategia gubernamental para combatir la corrupción y prevenirla 2017	La información fue entregada en un disco
11	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS)	8/10/2020	Propuesta de Política Pública de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción de 2019	No se obtuvo respuesta
12	Función de Transparencia y Control Social (FTCS) / Contraloría General del Estado (CGE)	8/10/2020	Documentos de seguimiento al Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha Contra la Corrupción	Ver respuesta aquí: https://bit.ly/36ZCf3v

Entrevistas solicitadas y realizadas

No.	Institución	Fecha de solicitud de entrevista	Respuesta
1	CPCCS	19/10/2020	Entrevista realizada el 2 de noviembre de 2020
2	CNJ	15/10/2020	No se obtuvo respuesta
3	CGE	15/10/2020	No se obtuvo respuesta
4	CNE	15/10/2020	Entrevista realizada el 27 de octubre de 2020
5	Consejo de la Judicatura	15/10/2020	No se obtuvo respuesta
6	SEPS	15/10/2020	No se obtuvo respuesta
7	Defensoría del Pueblo	15/10/2020	No se obtuvo respuesta
8	FGE	15/10/2020	Entrevista realizada el 22 de octubre de 2020
9	Ministerio de Trabajo	15/10/2020	No se obtuvo respuesta
10	Secretaría de DDHH	15/10/2020	Entrevista realizada el 21 de octubre de 2020
11	SERCOP	15/10/2020	Entrevista realizada el 22 de octubre de 2020
12	Superintendencia de Bancos	15/10/2020	Entrevista realizada el 16 de noviembre de 2020

13	SUPERCIAS	15/10/2020	No se obtuvo respuesta
14	UAFE	15/10/2020	No se obtuvo respuesta
15	Ministerio de Relaciones Exteriores	4/11/2020	Entrevista realizada el 20 de noviembre de 2020

Implementación de la silla vacía entre 2014 y 2018

Silla vacía – año 2014					
GAD	Si	No	Subtotal	Sin reporte	Total
Parroquial	213 (26%)	569 (70%)	782 (96%)	33 (4%)	815 (100%)
Municipal	82 (37%)	124 (56%)	206 (93%)	15 (7%)	221 (100%)
Provincial	13 (54%)	11 (46%)	24 (100%)	0 (0%)	24 (100%)
TOTAL	308 (29%)	704 (66%)	1012 (95%)	48 (5%)	1060 (100%)
Silla vacía – año 2015					
GAD	Si	No	Subtotal	Sin reporte	Total
Parroquial	243 (30%)	517 (63%)	760 (93%)	55 (7%)	815 (100%)
Municipal	105 (47.5%)	108 (49%)	213 (96.5%)	8 (3.5%)	221 (100%)
Provincial	15 (62.5%)	9 (37.5%)	24 (100%)	0 (0%)	24 (100%)
TOTAL	363 (34%)	634 (60%)	997 (94%)	63 (6%)	1060 (100%)
Silla vacía – año 2016					
GAD	Si	No	Subtotal	Sin reporte	Total
Parroquial	209 (25.5%)	595 (73%)	804 (98.5%)	10 (1.5%)	814 (100%)
Municipal	93 (42%)	127 (57.5%)	220 (99.5%)	1 (0.5%)	221 (100%)
Provincial	11 (46%)	13 (54%)	24 (100%)	0 (0%)	24 (100%)
TOTAL	313 (29.5%)	735 (69.5%)	1048 (99%)	11 (1%)	1059 (100%)
Silla vacía – año 2017					
GAD	Si	No	Subtotal	Sin reporte	Total
Parroquial	164 (20%)	625 (77%)	789 (97%)	27 (3%)	816 (100%)
Municipal	83 (37.5%)	136 (61.5%)	219 (99%)	2 (1%)	221 (100%)
Provincial	12 (50%)	12 (50%)	24 (100%)	0 (0%)	24 (100%)
TOTAL	259 (24%)	773 (73%)	1032 (97%)	29 (3%)	1061 (100%)
Silla vacía – año 2018					
GAD	Si	No	Subtotal	Sin reporte	Total
Parroquial	139 (17%)	569 (70%)	708 (87%)	108 (13%)	816 (100%)
Municipal	59 (26.5%)	143 (64.5%)	202 (91%)	19 (9%)	221 (100%)
Provincial	8 (33.3%)	15 (62.5%)	23 (95.3%)	1 (4.7%)	24 (100%)
TOTAL	206 (19%)	727 (69%)	933 (88%)	128 (12%)	1061 (100%)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por el Informe del CPCCS (2019)

8 BIBLIOGRAFÍA

- Agencia EFE (agosto de 2020). *La credibilidad del presidente de Ecuador cae al 8 %*. Obtenido de <https://bit.ly/2YG7CfT>.
- Asamblea Nacional (13 de octubre de 2020). *Oficio y resolución de juicio político*. Obtenido de <https://bit.ly/3qeM2vJ>.
- Balseca, C. (21 de octubre de 2020). Entrevista sobre aplicación de la UNCAC a Secretaría de Derechos Humanos. (D. Zelaya, Entrevistador).
- Carranco, P. (22 de octubre de 2020). Entrevista sobre aplicación de la UNCAC a FGE. (D. Zelaya, Entrevistador).
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (13 de mayo de 2019). *CPCCS-T presentó propuesta de Política Pública en Transparencia y Lucha Contra la Corrupción*. Obtenido de <https://bit.ly/2KPIMrz>.
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (2019). *Informe comparativo: Implementación del mecanismo de participación ciudadana la silla vacía en los gobiernos autónomos descentralizados. Período 2014 al 2018*. Quito: CPCCS.
- Consejo Nacional de Planificación Ecuador (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021*. Obtenido de <https://bit.ly/2VaTVny>.
- Consejo Nacional Electoral (3 de Febrero de 2020). *Código de la Democracia*. Obtenido de <https://bit.ly/3sec02r>.
- Corte Constitucional de Ecuador (26 de noviembre de 2019). *Dictamen n N. ° 4-19-OP/19 sobre las objeciones de inconstitucionalidad al proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal*. Obtenido de <https://bit.ly/2N3xHmY>.
- CPCCS, P. d. (2 de noviembre de 2020). Entrevista sobre aplicación de la UNCAC a CPCCS. (D. Zelaya, Entrevistador).
- Diario El Universo (9 de abril de 2020). *Defensores de sentenciados en caso Sobornos 2012-2016 alistan recursos de apelación*. Obtenido de <https://bit.ly/2VQ3ZC2>.
- El Comercio (14 de agosto de 2019). *Pleno de la Asamblea destituyó a Tuárez y tres consejeros del Cppcs*. Obtenido de <https://bit.ly/2V62lfX>.
- El Comercio (14 de agosto de 2020). *Tuárez ofertaba cargos públicos a cambio de dinero, piedras preciosas y hasta barras de oro, dice la Fiscalía*. Obtenido de <https://bit.ly/33pfiGd>.
- El Universo (27 de noviembre de 2019). *Con grupo se busca recuperar dinero de la corrupción*. Obtenido de <https://bit.ly/2Of6l8w>.
- El Universo (5 de agosto de 2020). *Fiscalía General abre investigación a Christian Cruz por su carné de discapacidad*. Obtenido de <https://bit.ly/3q9Auti>.
- El Universo (30 de enero de 2020). *Funcionario de UAFE designado Vicepresidente del Área de Asistencia Técnica y Entrenamiento del Grupo Egmont*. Obtenido de <https://bit.ly/2KNWSIJ>.
- European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building ERCAS. (2019). *Index of Public Integrity*. Obtenido de <https://bit.ly/39hQimZ>

Fiscalía General del Estado (s.f.). *Sistema de cooperación jurídica internacional en materia penal en Ecuador*. Obtenido de <https://www.fiscalia.gob.ec/cooperacion-penal-internacional/>.

Freedom House. (2020). *Freedom in the World 2020*. Obtenido de <https://bit.ly/3d8rNKd>.

Función de Transparencia y Control Social (2019). *Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción 2019-2013*. Obtenido de <https://bit.ly/39jxBAa>.

Fundación Ciudadanía y Desarrollo (julio de 2019). *Informe final de veeduría al CPCCS-T*. Obtenido de <https://bit.ly/2VatbDC>.

Fundación Ciudadanía y Desarrollo (febrero de 2020). *Índice de Transparencia Activa 2019 Función Ejecutiva*. Obtenido de <http://bit.ly/3mkmPgP>.

Fundación Ciudadanía y Desarrollo (julio de 2020). *Índice de Transparencia Activa 2019 Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales*. Obtenido de <http://bit.ly/2HRIpvq>.

Fundación Ciudadanía y Desarrollo (2020). *Proyecto de Ley de Extinción de Dominio Tr. 311647*. Obtenido de Observatorio Legislativo: <https://bit.ly/3ep5WR8>.

Fundación Mil Hojas (4 de junio de 2019). *¿Cómo se financió la campaña de Lenín y Glas?* Obtenido de <https://bit.ly/2VrGU9Z>.

Gómez Ponce, L., & Alarcón Salvador, M. (13 de 02 de 2020). *¿Cuenta el CNE con recursos suficientes para las elecciones de 2021?* Obtenido de Observatorio de Gasto Público: <https://bit.ly/363Dfml>.

Grupo Faro (enero de 2018). *Informe sobre avance de las propuestas de lucha contra la corrupción para los seis meses*. Obtenido de <https://bit.ly/3IfEpRP>.

Guerrero, E. (10 de noviembre de 2020). Entrevista sobre aplicación de la UNCAC a PUCE. (D. Zelaya, Entrevistador).

Medina, V. (2020 de noviembre de 2020). Entrevista sobre aplicación de la UNCAC a MREMH. (D. Zelaya, Entrevistador).

Muñoz, M. (22 de octubre de 2020). Entrevista sobre aplicación de la UNCAC a FGE. (D. Zelaya, Entrevistador).

PADF, FCD y CSIS (mayo de 2020). *Diagnóstico sobre Áreas Prioritarias para la Cooperación Contra la Corrupción En Ecuador*. Obtenido de <https://padf.org/wp-content/uploads/2020/09/Diagnostico-sobre-areas-prioritarias.pdf>.

Registro Oficial de Ecuador (18 de mayo de 2004). *Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Obtenido de Registro Oficial Suplemento 337: <https://bit.ly/2J4UkFH>.

Registro Oficial de Ecuador (20 de octubre de 2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Obtenido de Registro Oficial No. 449: <https://bit.ly/2yTZgYr>.

Registro Oficial de Ecuador (20 de octubre de 2008). *Constitución de la República del Ecuador. Versión 12 de marzo de 2020*. Obtenido de Registro Oficial No. 449: <https://bit.ly/3cNLjK9>.

Registro Oficial de Ecuador (4 de agosto de 2008). *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Obtenido de <http://bit.ly/3q8bGSu>.

Registro Oficial de Ecuador (20 de abril de 2010). *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. Obtenido de Registro Oficial Suplemento 175: <https://bit.ly/3mrbQT3>.

Registro Oficial de Ecuador (6 de octubre de 2010). *Ley Orgánica de Servicio Público. Versión 8 de mayo de 2019*. Obtenido de Registro Oficial Suplemento No. 294: <https://bit.ly/2RPu6YJ>.

Registro Oficial de Ecuador (10 de febrero de 2014). *Código Orgánico Integral Penal*. Obtenido de <https://bit.ly/2JhEkjt>.

Registro Oficial de Ecuador (24 de abril de 2014). *Instructivo de Cooperación Internacional Penal*. Obtenido de <https://drive.google.com/file/d/1rs4qxOxlbMYI-L5oDNUtmYvLF-yFWOzD/view>.

Registro Oficial de Ecuador (octubre de 2017). *Codificación Superintendencia de Bancos, Libro Primero tomo II*. Obtenido de <http://bit.ly/3lhrFu2>.

Registro Oficial de Ecuador (12 de octubre de 2018). *Reglamento Sustitutivo para el Sistema De Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y Otros Participantes en el Proceso Penal*. Obtenido de <http://bit.ly/37dmt5r>.

Registro Oficial de Ecuador (9 de diciembre de 2019). *Normas de Prevención de Lavado de Activos, Financiamiento del Terrorismo y otros Delitos*. Obtenido de <https://bit.ly/3mibzBJ>.

Registro Oficial de Ecuador (11 de noviembre de 2019). *Reglamento de viajes al exterior de los servidores públicos*. Obtenido de <http://bit.ly/3ogQQ9R>.

Registro Oficial de Ecuador (septiembre de 2020). *Codificación Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública*. Obtenido de <http://bit.ly/36f9cd4>.

Registro Oficial Ecuador (28 de enero de 2019). *Reglamento registro de regalos recibidos por los servidores públicos*. Obtenido de <https://bit.ly/3ldWEXW>.

Revista Digital PlanV (13 de mayo de 2019). *El fantasma de la doble contabilidad sacude a la política*. Obtenido de <https://bit.ly/34RJXLE>.

Revista Digital PlanV (12 de agosto de 2019). *Los cuatro "mecanismos" con los que habría operado el "Arroz Verde" correísta*. Obtenido de <https://bit.ly/2RY7GVh>.

Salvador, M. S. (16 de noviembre de 2020). Entrevista sobre aplicación de la UNCAC a Superintendencia de Bancos. (D. Zelaya, Entrevistador).

Sánchez, D. (22 de octubre de 2020). Entrevista sobre aplicación de la UNCAC a FGE. (D. Zelaya, Entrevistador).

Secretaría de Comunicación de la Presidencia (junio de 2017). *Los miembros del Frente de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción mantuvieron su primera reunión de trabajo*. Obtenido de <https://bit.ly/2V5UnU5>.

Téran, E. (9 de noviembre de 2020). Entrevista sobre aplicación de la UNCAC a Grupo Faro. (D. Zelaya, Entrevistador).

Tobar, I. (22 de octubre de 2020). Entrevista sobre aplicación de la UNCAC a SERCOP. (D. Zelaya, Entrevistador).

Unidad de Análisis Financiero y Económico (2020). *Rendición de Cuentas Virtual*. Obtenido de <https://www.uafe.gob.ec/rendicion-de-cuentas-virtual-2019/>.

UNODC (Septiembre de 2020). *Governmental Experts List*. Obtenido de <https://bit.ly/2Vboyeh>.

Valdiviezo, J. P. (20 de noviembre de 2020). Entrevista sobre aplicación de la UNCAC a MREMH. (D. Zelaya, Entrevistador).

Villavicencio, F., & Zurita, C. (3 de mayo de 2019). *Odebrecht y otras multinacionales pusieron Presidente en Ecuador*. Obtenido de Periodismo de Investigación: <https://bit.ly/2zfeuY1>.

Villavicencio, F., Zurita, C., & Solórzano, C. (11 de mayo de 2019). *Todos los nombres de Arroz Verde*. Obtenido de Periodismo de Investigación: <https://bit.ly/3eHf0P1>.