

# FRENTE DE TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

## DOCUMENTO DE PROPUESTAS

### RESUMEN EJECUTIVO

#### I. ANTECEDENTES. -

Mediante Decreto Ejecutivo No. 21 de 5 de junio de 2017, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 16 del 16 de junio de 2017, el Presidente de la República declara como política prioritaria de gobierno el fortalecimiento de la transparencia de las políticas públicas y la lucha contra la corrupción en todas sus formas; y conforma el Frente de Transparencia y Lucha contra la Corrupción (FTLC), el mismo que está integrado por 9 miembros tanto de la sociedad civil como del gobierno, con la finalidad de proponer al Presidente de la República estrategias y mecanismos para la prevención de la corrupción en el sector público y privado, así como presentar propuestas de políticas y normas para la transparencia y lucha contra la corrupción.

Con el objetivo de dar cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo No. 21, el día martes 11 de julio de 2017, el FTLC presentó al Presidente de la República los mecanismos de implementación de la Estrategia de Transparencia y Lucha contra la Corrupción sobre la base de 5 ejes de acción: (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; (5) Combate a la corrupción en la gestión pública.

Por otro lado, mediante Decreto Ejecutivo No. 49 de 20 de junio de 2017, publicado en el Registro Oficial No. 29 de 5 de julio de 2017, se declara como política prioritaria de gobierno el fortalecimiento de los espacios de participación ciudadana y el diálogo amplio y permanente con todos los sectores, en este sentido el Frente estableció espacios de diálogo con distintos actores para recoger y evaluar posibles propuestas de reformas normativas y nuevas políticas públicas sobre transparencia y lucha contra la corrupción en Ecuador.

Con base en el Decreto Ejecutivo No. 21, la Cancillería, en su calidad de integrante del Frente, realizó reuniones de trabajo con diversas instancias y agencias de Naciones Unidas, que culminaron con la suscripción de un acuerdo con la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en su calidad de Secretaría de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, que permitirá la cooperación técnica en tres áreas específicas: elaboración de indicadores que permitan medir de manera adecuada la transparencia y la corrupción que afecta a cada país; implementación de mecanismos y herramientas para fomentar la transparencia y, el intercambio de buenas prácticas en los ámbitos de prevención y lucha contra la corrupción.

#### II. DIÁLOGO NACIONAL

En el marco del diálogo propuesto por el Presidente de la República, los integrantes del FTLC acordaron generar un cronograma de 5 semanas de reuniones teniendo como guía los 5 ejes planteados en la Estrategia de Transparencia y Lucha contra la Corrupción.

Los espacios de diálogo generados por el Frente permitieron realizar una primera evaluación del estado de situación en materia de lucha contra la corrupción, así como identificar posibles nudos críticos a la hora de implementar las medidas de prevención, juzgamiento y sanción de actos de corrupción.

La fortaleza de esta iniciativa radica en incorporar a la ciudadanía y sus propuestas en el proceso de construcción de nuevas políticas públicas y medidas normativas para enfrentar la corrupción. El Frente ha buscado fortalecer las buenas iniciativas implementadas por los órganos públicos y privados, así como articular los diferentes procesos que llevan a cabo las autoridades de control.

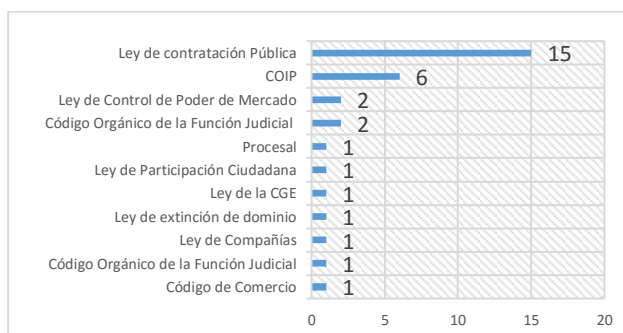
Las reuniones se realizaron en Quito en su gran mayoría en las instalaciones del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos con la participación de 27 actores, 13 ciudadanos y 14 institucionales.

Dentro de los actores ciudadanos se contó con la presencia de grupos de jóvenes como Movimiento Social por la Defensa de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Juventud del Ecuador, Observatorio Juvenil Anticorrupción y el Frente para el Futuro; del lado de la academia la Red Universitaria de Ética del Ecuador, Director de la Cátedra Unesco, Juan Morales y Hernán Reyes UASB; por parte del sector privado la Asociación Ecuatoriana de Distribuidores e Importadores de Productos Médicos, Comité Empresarial, Federación de Cámaras de la Construcción y la Asociación de la Industria Textil del Ecuador; del lado de asociaciones de profesionales con propuestas concretas la Federación Ecuatoriana de Asociaciones Judiciales y los ex integrantes de la Secretaría de Transparencia; y como otros grupos de la sociedad civil el Grupo Faro.

Por su parte con actores instituciones con atribuciones en materia de transparencia y lucha contra la corrupción participaron la Fiscalía General del Estado, Contraloría General del Estado, Corte Nacional de Justicia, Corte Constitucional, Consejo Nacional de la Judicatura, Superintendencia Bancos, Superintendencia de Compañías, Superintendencia de Control de Poder de Mercado, Ministerio de Educación, SENESCYT, Servicio de Rentas Internar, Unidad de Análisis Financiero del Ecuador, SERCOP y el Alcalde de Guayaquil.

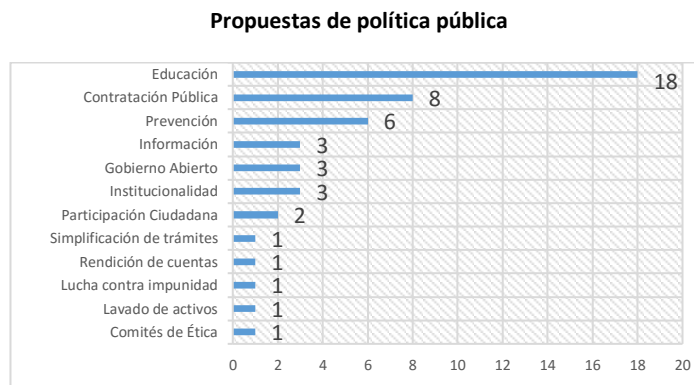
En la fase de diálogo se recopilaron 80 propuestas<sup>1</sup>, 42 de los actores ciudadanos y 38 de los actores institucionales. De estas propuestas, 48 corresponden a políticas públicas y 32 a reformas o propuestas de nueva normativa legal. De éstas últimas, más del 50% corresponden a cambios en la Ley de Contratación Pública, seguidas por el Código Integral Penal con 6 propuestas.

**Propuestas de reforma normativa**



<sup>1</sup> Revisar Anexo 1 en el que consta la descripción de las propuestas receptadas por el Frente de Transparencia y Lucha contra la Corrupción.

Por su parte, de las 48 propuestas de política pública presentadas al FTLC, 38% corresponden a temas de educación, 17% a temas de contratación pública y 13% a otro tipo de medidas de prevención.



De manera general, los aportes presentados por los actores ciudadanos e institucionales coinciden con lo planteado en los mecanismos de implementación de la Estrategia de Transparencia y Lucha contra la Corrupción. Sin embargo, los temas y las propuestas presentadas al Frente, permitieron definir unas prioridades de acción, incidiendo principalmente en el fortalecimiento de los mecanismos de articulación y coordinación entre las funciones del Estado, las reformas al sistema de contratación pública y los temas de prevención enfocados principalmente a la educación y reflexión en valores.

### III. PROPUESTAS

Sobre la base de los temas planteados en la fase de diálogo, los integrantes del Frente presentan las siguientes propuestas:

#### 1. SISTEMA DE CONTROL DEL ESTADO

El Frente, como parte del diagnóstico y evaluación desarrollado en las últimas semanas, ratifica que varios de los problemas sistémicos en la lucha contra la corrupción requieren de **mecanismos de coordinación** que viabilicen la implementación de instrumentos regulatorios vigentes y el ejercicio eficiente de funciones institucionales actualmente existentes; y su **fortalecimiento para el control sobre la corrupción y la impunidad**.

Se propone además la constitución de un Sistema Nacional de Control, vinculado con los sistemas de planificación y finanzas públicas, que organice y unifique las competencias y atribuciones de las entidades de control para garantizar la lucha contra la corrupción y la impunidad.

##### 1.1 Mecanismos de coordinación

Se identifican seis sistemas de control: (1) Ejecutivo, (2) Político, (3) Jurisdiccional, (4) Constitucional (5) Electoral, y (6) Social y en consecuencia variaciones de coordinación que deben articularse en el marco de un Sistema Nacional de Control.

En función de las prioridades definidas por el Frente se propone como primer paso, de acción inmediata, implementar dos espacios de coordinación para contribuir a la prevención de actos de corrupción y lucha contra la impunidad:

**a. Coordinación jurisdiccional de lucha contra la impunidad**

Se recomienda un diseño debidamente estructurado que articule las instancias competentes y con respeto a sus autonomías, que permita promover la debida coordinación interinstitucional para una adecuada y eficaz investigación y sanción efectiva de casos de corrupción con mecanismos apropiados de informática forense e inteligencia.

Los actores, articulados desde la Presidencia de la República, que participarían en este espacio son Fiscalía General del Estado, Ministerio del Interior, Consejo Nacional de la Judicatura, Unidad de Análisis Financiero, Servicio de Rentas Internas y Ministerio del Interior, respetando y sin interferir en las atribuciones y competencias propias de cada entidad

**b. Coordinación para la prevención de actos de corrupción**

A través del control del accionar público y privado y la coordinación interinstitucional.

Esta coordinación estaría a cargo de la Presidencia de la República con el apoyo de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, las diferentes Agencias de Control, la Contraloría General del Estado y las Superintendencias. El objetivo es la armonización normativa, la depuración de competencias, la creación y mejora de herramientas de control, la unificación de información, la optimización de controles sectoriales y el establecimiento de indicadores y estándares de gestión y evaluación de progreso.

En este punto se plantea además una focalización en los sectores estratégicos y en una primera instancia a las actividades petrolera y la minera.

Como punto de partida de la optimización de este control sectorial se propone abordar de manera sistémica el control a lo largo de la cadena de valor: 1) Contratos, autorizaciones y permisos; 2) Procesos productivos; 3) Recaudación de ingresos; 4) Destino y distribución de los ingresos.

## **1.2 De las entidades de control**

**a. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPPCS)**

Las funciones del CPPCS radican en la formación de la ciudadanía, en valores, transparencia y lucha contra la corrupción, pero además la designación de las primeras autoridades de la Procuraduría General del Estado, Superintendencias, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado y Contraloría General del Estado.

El procedimiento creado para designar a estas autoridades del Estado es proclive a la cooptación de los gobiernos de turno, debido a los defectos sistémicos del régimen de participación ciudadana. Adicionalmente, la ausencia de exigencias y requisitos severos para quienes aspiran a integrar el órgano nominador marca la pauta de lo dicho. La supuesta vigilancia o gestión ciudadana sobre dichos procesos, también es permeable a los poderes que tengan interés particular sobre estos, sean políticos o personales.

Sobre esta base, el Frente ha analizado escenarios que permitan resolver los cuestionamientos generados sobre el CPCCS. Es así, que se propone revisar el mecanismo de designación de los miembros del Consejo y de las autoridades de control así como fortalecer los procesos de participación ciudadana.

Resulta necesario modificar el mecanismo de designación de sus miembros, buscando una real participación ciudadana, libre de manipulación, bajo los más altos estándares de probidad y fruto de un verdadero ejercicio de participación no discriminada. A fin de garantizar la participación de diferentes actores para conformar el CPCCS, se que el ente correspondiente revise los requisitos para ser miembro de dicho Consejo a través de la incorporación de sugerencias por parte de los miembros de la sociedad civil.

Se propone además fortalecer y concentrar las funciones del CPCCS en temas de participación, depurando además aquellas que estén duplicadas con otras instituciones

Sobre el proceso de designación de autoridades de control se sugiere establecer requisitos específicos para la designación de cada autoridad. Estos requisitos se reflejarán en cada normativa que regula el órgano de control. Además se propone la generación de procesos de vigilancia nacional e internacional a los concursos de méritos y oposición para las autoridades.

#### **b. Fiscalía General del Estado**

Con el propósito de garantizar la autonomía de la Fiscalía General del Estado y así contribuir al acceso a la justicia y la lucha contra la impunidad, se propone que la Fiscalía se convierta en el órgano rector de la Policía Judicial del Ecuador en su integridad, a efectos de que pueda contar con personal propio y especializado en sus tareas de investigación y lucha contra la corrupción, sin depender de otros órganos del Estado. Así mismo se sugiere que la Fiscalía asuma el control disciplinario de sus funcionarios, ejerciendo la autonomía funcional que le otorga la Constitución.

Por otro lado, se propone eliminar el inciso final del artículo 581 del COIP para posibilitar la instrucción fiscal de delitos de peculado y enriquecimiento ilícito sin contar necesariamente con el informe de Contraloría como un requisito de procesal.

Se propone la posibilidad que los fiscales puedan solicitar al juez de garantía penales: (1) la prohibición de salida del país, la obligación de presentarse periódicamente y todas las medidas cautelares sobre bienes que prevé el COIP en la fase de investigación previa, por una sola vez en relación a cada investigado y condicionadas a que se formulen cargos en el plazo máximo de 30 días, sino las medidas solicitadas serán anuladas de pleno derecho y; (2) prórroga del plazo inicialmente ordenado para una instrucción fiscal, por una sola vez y hasta 60 días máximo, con el argumento de las dificultades propias en la investigación del caso en cuestión, debidamente fundamentadas ante el Juez de Garantía Penales.

Finalmente, se sugiere la tipificación del peculado por omisión impropia dolosa, que consiste en la violación de la norma que exige un comportamiento determinado del servidor público para salvaguardar un bien jurídico o valor protegido. Este tipo penal busca custodiar de manera diligente el patrimonio público y evitar su abuso o apropiación arbitraria por exigencia legal y en posibilidad cierta de impedirlo.

#### **c. Consejo Nacional de la Judicatura**

La independencia interna y externa de la Función Judicial debe ser garantizada sin perjuicio del régimen disciplinario de sus integrantes, competencia del Consejo Nacional de la Judicatura. Las decisiones jurisdiccionales de jueces y demás, solo pueden ser revisadas, observadas o reformadas por los órganos jurisdiccionales superiores y conforme a la ley pertinente; y no pueden ser materia de juzgamiento por el régimen administrativo sancionador.

Es así que para reducir una posible discrecionalidad en el órgano administrativo al aplicar el artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial que establece como causal de destitución de los servidores judiciales con error inexcusable, se recomienda definir los elementos de una actuación judicial que configurarían dicha causal en el ámbito meramente disciplinario y establecer como requisito procesal para iniciar el expediente respectivo, la revocación de la decisión o pronunciamiento jurisdiccional con supuesto “error inexcusable”, por los órganos superiores.

#### **d. Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros**

Con el objetivo de fortalecer la potestad de control de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros y contribuir más eficazmente a la prevención, corrección y sanción de irregularidades en los asuntos de su competencia, se sugieren una serie de reformas normativas a la Ley de Compañías y Ley de Mercado de Valores.

Por otro lado, para garantizar el acceso a la información de la Superintendencia especialmente en el caso en que los datos se encuentran en posesión de personas no sujetas a su vigilancia y control se propone incluir en el artículo 10 la posibilidad de requerir, dentro del ámbito de sus competencias, información a cualquier persona natural o jurídica pública o privada, con excepción de la información declarada reservada por razones de seguridad nacional.

Derivado de lo anterior, incluir la atribución de inspeccionar, en cualquier tiempo a las compañías, entidades y demás personas, nacionales o extranjeras, que intervengan, directa o indirectamente en el mercado de valores, con amplias facultades de verificación de sus operaciones e información en general, sin que se le pueda oponer el sigilo bancario o bursátil.

Se podrá de igual manera inspeccionar a personas o entidades, nacionales o extranjeras, que tengan bienes o realicen actividades en el Ecuador, en la medida que sus actuaciones tengan relación directa o indirecta con la promoción, comercialización, negociación de valores o cualquier tipo de oferta pública de valores en el exterior; y podrá llamar a declarar a personas que puedan contribuir a las investigaciones

Así mismo, se sugiere sustituir el artículo 326 de la Ley de Compañías que incluya que ante la falta de idoneidad o incumplimiento de las normas legales por parte de una firma auditora, la Superintendencia podrá suspenderla hasta por 5 años, esto busca generar una efectiva y proporcional responsabilidad en el ejercicio de la actividad de auditoría.

Finalmente, se propone que la Superintendencia establezca la normativa necesaria para que las compañías de interés público estén obligadas a acatar normas adecuadas y propias de un gobierno corporativo.

#### **e. Sistema de Contratación Pública**

En los últimos años, en el Ecuador se ha identificado falencias en los procesos de contratación pública que ha producido un alto nivel de inconformidad ciudadana. En este sentido, el Frente ha acordado definido en la necesidad de aportar con propuestas que fortalezcan el funcionamiento y la transparencia del Sistema Nacional de Contratación Pública.

En primer lugar, se propone la realización de una auditoría externa al Sistema Electrónico de Contratación Pública que deberá implementarse, sin perjuicio de los exámenes de la CGE, a fin de verificar la seguridad de las plataformas electrónicas y determinar vulnerabilidades. En este proceso se propone además la revisión de los convenios marco suscritos por el SERCOP para la adquisición de bienes y servicios normalizados, para evitar que el SERCOP se convierta en juez y parte interesada de dichos procesos.

De igual manera, los mecanismos de veeduría ciudadana deberán ser revisados tanto en su aplicabilidad como adaptación al sistema de compras públicas, con la finalidad de garantizar las herramientas adecuadas para promover la transparencia y control social.

Se propone la presentación de un informe u otro tipo de control previo emitidos por la CGE como requisito indispensable para la contratación que supere el equivalente a dos menores cuantías especificando los plazos y las características de dicho informe o herramienta para evitar cualquier obstaculización a la gestión pública y en un plazo máximo de 15 días. La CGE analizará los plazos del proceso de contratación y registro de proveedores incumplidos para determinar si procede o no la contratación.

En esta misma línea, se sugiere encargar a la CGE el diseño e implementación de un sistema de calificación y registro de proveedores sin excluir a las organizaciones de la economía popular y solidaria, estableciendo indicadores cuantitativos de acuerdo al monto del contrato, que incluyan parámetros como: especialización, ubicación territorial, capacidad financiera patrimonial, nivel de cumplimiento de obligaciones contractuales con el Estado, experienciay, de ser persona jurídica un informe de socios, accionistas, proveedores, equipos y maquinarias y del cumplimiento de todos los requisitos determinados en la ley en referencia a cada especialidad.

El sistema deberá contemplar auditorías periódicas (semestrales o anuales) a fin de verificar la real existencia de los proveedores, así como, un modelo de gestión que permita articularse con el SERCOP-, SRI, y demás instituciones vinculadas determinadas en el sistema de control. En adición, este sistema analizará y considerará los aportes pertinentes del actual sistema de registro administrado por el SERCOP.

El Frente sugiere que toda persona natural, jurídica, nacional o extranjera que contrate con el Estado ecuatoriano (procedimientos desde mínima cuantía) deberán presentar una declaración juramentada de no mantener recursos ilícitos en paraísos fiscales. Adicionalmente, la entidad contratista deberá justificar en su estructura empresarial mecanismos de transparencia y rendición de cuentas medibles, todo lo cual será valorado y cuantificado a favor de los oferentes en el registro respectivo.

Adicionalmente, se propone instaurar la obligatoriedad para los contratistas del sector público para que sus subcontratistas y proveedores emitan facturas electrónicas con el fin de promover el adecuado uso de los recursos, conforme lo establecido en los presupuestos contractuales y así evitar desviaciones financieras y posibles actos de corrupción. Para este efecto, el SRI articulará con las empresas contratantes, contratistas, Contraloría General del Estado y otras instancias, de ser el caso auditorías y controles en relación al manejo de los recursos públicos.

Por otro lado, se propone establecer un rol protagónico de la CGE en las contrataciones bajo regímenes especiales – Emergencia y Urgencia- debido a que son percibidos por distintos sectores de la ciudadanía como altamente discrecionales y poco transparentes. La CGE deberá realizar auditorías posteriores para determinar el cumplimiento de todos los procesos contemplados en el sistema de contratación pública.

En este sentido, es necesario determinar las diferencias conceptuales y técnicas entre ambas, como paso previo a la aplicación de regímenes especiales, tomando en consideración el impacto y la afectación a la ciudadanía ante el desarrollo de una contingencia o la puesta en riesgo de la operatividad del Estado.

Por principio debe detenerse el uso indiscriminado de la figura de “emergencia” y suspender el uso de la figura de “Giro Específico del Negocio” o al menos dotarle de un claro y eficiente proceso de comparación de ofertas. En los casos de contratación de ejecución de obra, bajo ningún concepto se usará la figura del giro específico del negocio.

Es imperativo que -sin perjuicio de una emergencia- la CGE acompañe la definición de plazos en los procesos de contratación bajo estos regímenes, sin renunciar en ningún caso a la realización de los estudios técnicos previo a la contratación.

En cuanto a la transparencia de los procesos de contratación, el Frente estima necesario implementar procedimientos claros, ágiles y transparentes, entre ellos la eliminación de la contratación directa y el mantenimiento de la solicitud de un mínimo de tres ofertas con relación al tema a contratar. Además se debe fortalecer el rol de asesoría y control previo y concurrente de la CGE a través de las unidades de Auditoría Interna.

Las instituciones públicas deberán asumir su rol de administradores de los recursos públicos en casos de emergencia y/o de régimen especial. En ese sentido se considera apropiado que la máxima autoridad presente a la CGE a través de una resolución motivada la justificación de la declaratoria de causas emergentes y/o de régimen especial.

Se insta a que SERCOP y la CGE trabajen conjuntamente en una propuesta de pliegos de contratación homologados en los casos que sea técnicamente pertinentes y fortalezcan la regulación y control para las contrataciones relacionadas al giro específico de negocio de las Instituciones.

Es importante además que para casos de productos de muy alto grado de especificidad, donde la subasta inversa ni el catálogo electrónico no son los más idóneos para salvaguardar los intereses primarios de la contratación pública, se impulse otros mecanismos de contratación como la licitación incluyendo evidentemente los debidos estudios de mercado basados en condiciones propias de los mercados y productos pertinentes.

Finalmente, se sugiere que SERCOP analice la cobertura de la resolución Nro. 72 de 31 de agosto de 2016, a fin de ampliar su cobertura a contrataciones de bienes y servicios necesarios para investigación científica, a excepción de aquellas contrataciones consideradas como consultorías. Esto, con el objeto de garantizar que su aplicación se encuentre acorde a los plazos y particularidades de las Universidades.

Y se propone que SERCOP realice un trabajo de codificación de los reglamentos y resoluciones emitidos a fin de garantizar la adecuada aplicación de los mismos.



## 2. EDUCACIÓN Y REFLEXIÓN EN VALORES

Actualmente existen 7 áreas que son abordadas por la educación en ética y valores en todos los niveles de educación.

En las primeras 5, el Ministerio de Educación ha identificado aquellas que se abordan en la educación básica y de bachillerato respecto a la ética y valores: (1) Identidad y la relación con los otros; (2) Convivencia y trabajo en equipo; (3) Educación Medio Ambiental; (4) Educación Cultural y; (5) Educación para la ciudadanía.

En la propuesta curricular del Ministerio de Educación, estas áreas son cubiertas con asignaturas en la educación básica y de bachillerato y de forma transversal en algunas asignaturas específicas como ciencias sociales, ciencias naturales y educación cultural y artística.

Las dos áreas adicionales identificadas son las que se encuentra en el nivel de educación superior: (1) responsabilidad ética y profesional y (2) educación amplia, justificadas por la comprensión que éstas brindan de las soluciones profesionales en un contexto global, medio ambiental, económico y social.

Sobre esta base, y para propiciar un proceso de interiorización sostenido, estas 7 áreas deben cubrirse con esquemas que van más allá de los contenidos curriculares, donde el objeto es que la ética y los valores sean interiorizados en la formación de los estudiantes.

En este sentido, el Frente sugiere que en la educación general básica y de bachillerato, la ética y los valores se aborden de manera transversal en las asignaturas académicas a través de actividades diarias y actividades especiales. Para el caso de la educación superior, es necesario fortalecer la Red Universitaria de Ética del Ecuador y recibir el acompañamiento de la Cátedra UNESCO en *“ética y sociedad en la educación superior”*, así como de la Cátedra UNESCO para la formación de profesores de educación básica y de bachillerato sobre ética y valores.

De manera específica el Frente presenta 4 actividades que pueden fortalecer la prevención y lucha contra la corrupción desde un aspecto educativo:

- Implementar una capacitación especializada para profesores en ética y valores.
- Desarrollar una campaña nacional por los valores, la cual deberá contar con el involucramiento y compromiso de los medios de comunicación a nivel nacional, colocando énfasis en la honradez, la solidaridad y el respeto a los demás.
- Incluir logros de aprendizaje para ética y valores en el Sistema de Educación Superior a través del reconocimiento por parte del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, y del Consejo de Educación Superior.
- Fortalecer la Red Universitaria de Ética del Ecuador y contar con el acompañamiento de la Cátedra UNESCO.