



ÉTICA Y CORRUPCIÓN Estudio de casos

Napoleón Saltos
Galarza

La publicación aquí disponible está en formato PDF. Si desea ver este tipo de ficheros necesita el lector Adobe Acrobat, el cual puede obtener gratuitamente de Adobe o de aquí.

Puede obtener capítulo por capítulo o obtener todo el libro en un documento comprimido (zip) pulsando aquí. El tamaño del fichero es 981 Kb.

Introducción

- Presentación
- Agradecimientos
- Para iniciar

CAPITULO I

BATALLAS ETICAS

- Epidemia de fin de siglo
- Cambio de época
- Ética y modernidad
- ¿Postmoralismo light?
- La ética se mide en lo económico
- Disyuntivas
- Diálogo de saberes y culturas
- Hacia una ética alternativa
- Ética positiva

CAPITULO II

LA CORRUPCIÓN



ETICA Y CORRUPCION Estudio de casos

Napoleón Saltos
Galarza

La publicación aquí disponible está en formato PDF. Si desea ver este tipo de ficheros necesita el lector Adobe Acrobat, el cual puede obtener gratuitamente de Adobe o de aquí.

Puede obtener capítulo por capítulo o obtener todo el libro en un documento comprimido (zip) pulsando aquí. El tamaño del fichero es 981 Kb.

Introducción

- Presentacion
- Agradecimientos
- Para iniciar

CAPITULO I

BATALLAS ETICAS

- Epidemia de fin de siglo
- Cambio de época
- Etica y modernidad
- ¿Postmoralismo light?
- La ética se mide en lo económico
- Disyuntivas
- Diálogo de saberes y culturas
- Hacia una ética alternativa
- Etica positiva

CAPITULO II

LA CORRUPCION

- Componentes
- Definiciones
- Modalidades
- Mitos
- El tiempo de la corrupción

CAPITULO III

CORRUPCION POLITICA EN AMERICA LATINA

- El "impeachment" de Collor de Melo
- Venezuela: La caída de Carlos Andrés Pérez
- México: Crisis política y corrupción
- Abdalá Bucaram y las jornadas de febrero del 97

CAPITULO IV

CORRUPCION POLITICA EN EL ECUADOR

- Democracia y transparencia
- La impunidad y los organismos de control
- El pez empieza a pudrirse por la cabeza
- Los costos de la corrupción
- Período Sixto Durán Ballén (1992-1996): La corrupción viene desde arriba
- Período de Abdalá Bucaram (1996-1997): La corrupción como sistema de gobierno
- Período de Fabián Alarcón (1997-1998): Interinazgo político, continuidad de la corrupción
- El Gobierno de Jamil Mahuad

CAPITULO V

SISTEMA FINANCIERO

- Caso Banco Continental
- Caso Banco de Préstamos
- Caso Filanbanco
- Caso Banco del Progreso
- Caso Banco del Tungurahua
- Caso Banco del Azuay
- En conclusión

CAPITULO VI

MANEJO DE FONDOS PUBLICOS PARA GASTOS RESERVADOS

- El secreto en el Estado dentro de la libertad y la democracia, algunas experiencias legalesInternacionales
- Período Presidencial del Arq. Sixto Durán Ballén: Presunto responsable directo Vicepresidente de la República Eco. Alberto Dahik

- Gastos reservados en el Periodo Presidencial del Abo. Abdalá Bucaram Ortiz, presuntos responsables: Presidente de la República, Secretario General de la Administración; Secretario de la Presidencia, otros
- Período Presidencial del Dr. Fabián Alarcón Rivera: Presunto responsable directo Eco. César Verduga Vélez, Ministro de Gobierno y Policía

CAPITULO VII

AUTODEPURACION DEL CONGRESO NACIONAL: 1997

- Corrupción política en el Congreso
- Relación de hechos
- Responsabilidades
- Descalificación y destitución de diputados
- Proceso Judicial
- Consideraciones finales

CAPITULO VIII

SECTOR ELECTRICO

- Caso: Ecuapower
- Gobierno de Sixto Durán Ballén
- Continuidad del esquema en los Gobiernos de Fabián Alarcón y Jamil Mahuad

CAPITULO IX

SECTOR ENERGETICO

- Gas... Inflamable
- Contrato de importación de Gas: caso Furnes Withy.
- Caso Duragas
- Eliminación del subsidio al gas
- Mezcla de crudos. Licuar el petróleo: Un enorme perjuicio al Estado
- Justificativos para el nuevo oleoducto de crudos pesados
- Contratación petrolera
- Modalidades contractuales para la exploración y explotación de hidrocarburos
- El Bloque 16 de MAXUS-YPF y los campos Bogi-Capirón y Tivacuno
- Adjudicación de Campos Unificados EDEN-YUTURI y LIMONCOHA a la compañía OCCIDENTAL: Cambio de contrato de Prestación de Servicios a Participación

CAPITULO X

CORRUPCION Y NORMAS JURIDICAS

- Corrupción y Derecho
- Modelos explicativos acerca de la corrupción
- El rol de las Instituciones Jurídicas

- Leyes y Normas
- Convención Mundial contra el Soborno
- La Convención Interamericana Contra la Corrupción
- Reformas Constitucionales para la lucha Anticorrupción
- Delitos de Corrupción
 - Peculado
 - Enriquecimiento ilícito
 - Cohecho
 - Conclusión
 - Tráfico de influencias
 - Prevaricato
 - Utilización indebida de información privilegiada
 - Contratos por interés ilícito
- Planteamientos legales sugeridos en la lucha contra la corrupción
- Políticas legislativas preventivas
- Políticas legislativas represivas

Epílogo

© **Casals & Associates, 1999**
Última modificación de esta página / Last update of this page
Thursday, 07 October 1999 21:33

PRESENTACION

El Proyecto de ResonDabilidad/Anti-Corrupción en las Américas (Proyecto AAA, por sus siglas en inglés) tiene el agrado de auspiciar las labores de compilación de este importante libro sobre la plaga de la corrupción que ataca no sólo a Ecuador, no sólo a América Latina, no sólo a nuestro Hemisferio, sino al planeta tierra entero, y si existe vida en otras galaxias, a ellos también.

El ex-congresista ecuatoriano Napoleón Saltos es un héroe en la lucha contra la corrupción en su país y en nuestras Américas. Consideramos muy apropiado que sea él quien ha preparado este libro en base de su propia experiencia y criterios, de tal forma que el texto refleja sus propias opiniones e ideas sobre las experiencias de corrupción recientes en la República de Ecuador y de la lucha en su contra por diversas instituciones y valientes ciudadanos ecuatorianos. Como Presidente de la Comisión de Fiscalización del Congreso de su país en 1997, Napoleón Saltos condujo las investigaciones oficiales y las audiencias referentes a los escándalos de la administración Bucaram.

Actualmente, como ciudadano privado, profesor universitario, y padre, Napoleón Saltos sigue en la lucha más importante del Siglo XXI, la "Tercera Guerra Mundial" contra la Corrupción Globalizada.

El nuevo Milenio sin duda traerá aún más corrupción en los gobiernos, en los negocios, en los organismos sin fines de lucro y

en la vida privada, porque esto ha sido la experiencia de todos los milenios anteriores. Habrá aún más necesidad pues, de héroes como Napoleón Saltos entre nosotros, y de nuestro apoyo para ellos. Será necesario concertar más voluntades en el mundo para enfrentar este mal y construir una nueva ética de Responsabilidad.

Este es un libro, duro pero necesario. El Proyecto AAA espera que este libro sea de utilidad a los ciudadanos de nuestro continente, que por medio de su lectura, su análisis y su uso en eventos como seminarios, clases, conferencias, etc., aprendamos de las tristes experiencias anteriores y veamos cuáles son las mejores prácticas a emplear en la batalla eterna de la raza humana con su propia don de corromper, mientras lucha con su propia conciencia que indica que esta es una maldad. Que aprendamos del rostro del mal a descubrir los caminos del bien, de la honestidad.

La Comisión Cívica de Control de la Corrupción de Ecuador escogió como símbolo de la lucha anticorrupción el corazón con huella digital. Ese símbolo es muy apropiado porque solo a través de limpiar la corrupción del corazón de cada ciudadano podemos limpiar la tierra de la plaga de corrupción.

Agradecemos profundamente a Napoleón Saltos y su equipo por elaborar este compendio de la corrupción y al Banco Mundial por financiar su publicación.

Jim Wesberry
CPA Director
Presentación



PARA INICIAR

En un enfrentamiento entre la ética y la corrupción, ninguno de los dos términos encuentra árbitros adecuados. Se ha eliminado tanto la exigencia natural de lo ético y se ha tolerado tanto la presencia de lo corrompido en las relaciones humanas, que el mínimum de sinceridad nos obliga a dudar sobre nuestro poder mediador o concertador por la responsabilidad que tenemos todos en el desequilibrio moral vigente y en el poder corruptor de lo indecente. Tolerantes, enceguecidos por conveniencia y coyunturas, atados a la oportunidad y esclavos del negocio, le hemos dado ciudadanía y personalidad a lo inmoral.

Napoleón Saltos, desde sus primeras gestiones educadoras, cobró en muchos jóvenes un valor ético, que imprimía constancias morales inalterables. Sus años de animador comunitario acentuaron lo que por carisma había ejercido en su doctorado; pero en el cumplimiento del deber social mayor, en la sana intervención política, la comunidad le ha exigido seguir su propia huella, reanimar cada día la lección de ayer y demostrar después de cualquier plazo señalado en sus análisis de la realidad -sobre todo de la nuestra- cómo lo ético no puede sufrir alteración corruptora, cómo lo moral no admite tolerancias corrompidas y cómo lo justo, recto y limpio jamás aceptan alianza o concertación con lo oscuro, torcido e injusto.

Con un valor que solamente se lo tiene y ejerce cuando se está avalado por toda una vida de servicio en rectitud y en sentido de

compromiso social, estudia los casos que en lo presente hacen historia en nuestro mundo mediato e inmediato, presentando su condición ética o su naturaleza corrompida, desde una seria doctrina de moral personal y social y un objetivo estudio y vivisección de las dolencias morales latinoamericanas y especialmente ecuatorianas.

Tiene razón SALTOS al proponer un estudio de la conciencia moral presente, que constituye el primer capítulo de esta obra suya -ÉTICA Y CORRUPCIÓN- desde el título definidor de "Batallas Éticas", porque se ha de admitir que la pelea por la ética en el mundo presente ha sido batalla con todas las armas y contra todos los procedimientos de eliminación de principios y fundamentos doctrinales.

Estudia el autor con claridad de maestro el poder natural de la ética por subsistir entre tan mortíferos elementos como los que el desarrollo encuentra para corromper la moral e imponer, con la presentación de alternativas de pseudoética, un delirio corruptor invasivo.

Desde este estudio doctrinal, en el que el autor demuestra conocimiento de todas las falsas propuestas éticas presentes y de la perenne realidad moral incambiable, en dos impresionantes capítulos, provistos de argumentación irrefutable, nos presenta la historia de la corrupción política en América Latina y en el Ecuador.

La alianza de todos los poderes y la complicidad de ellos en los procesos corruptores son demostrados de tal manera, que será difícil que los cuadros políticos presentes pretendan rebautizar sus figuras y sus propuestas. No hay poder que los exorcise ni los convierta.

La obra de NAPOLEÓN SALTOS y su equipo crece en significado patrio y será siempre una argumento definidor en cuanto nos informa en el capítulo cuarto, dedicado al análisis de los casos mayores de corrupción en nuestra administración pública: el Congreso, el sistema financiero, los gastos reservados y la corrupción en lo energético.

Duele la conciencia de comunidad al conocer y constatar de fuente informativa tan seria, la situación del sector financiero el significado de la misión social de nuestros legisladores, la profanación de todos los valores que se consagra con gastos reservados y la depauperación fatal que supone para nuestros pueblos en su propia "energía".

Nadie habría tolerado de un maestro, de un animador comunitario, de un político legislador que no propusiera después de un trabajo tan serio como el que nos presenta Napoleón Saltos en ETICA Y CORRUPCIÓN, la más real y posible aproximación de las normas jurídicas al fenómeno de la corrupción.

Con ese capítulo se cierra la obra y se nos deja con el más profundo dolor del ser social y al mismo tiempo con la más vívida esperanza de restauración patria y rehabilitación moral. El maestro, el animador comunitario y el político corren el riesgo sagrado de enseñar, de acompañar y de guiar. Nunca tendremos adecuada preparación para agradecer aporte tan valiente para nuestras conciencias.

Fr. Luis Alberto Luna Tobar ocd.
Arzobispo de Cuenca

Cuenca, junio 09 de 1999.

AGRADECIMIENTOS

Este no es un libro individual. Es un resultado colectivo.

Primero, porque recoge y sistematiza las voces y las luchas de las diferentes instituciones y ciudadanos contra la corrupción en nuestro Continente. Aquí está la voz de los pueblos latinoamericanos que se levantaron contra la corrupción de sus gobernantes. Aquí está la voz de los millones de ciudadanos que se movilizaron, en el Ecuador, el 5 y 6 de febrero del 97, contra la corrupción y el autoritarismo. Este libro es un homenaje a la utopía de muchos ecuatorianos que se atreven a soñar con un país libre de corrupción.

En los temas nacionales, aquí está la investigación y la labor firme de la Comisión Cívica Anticorrupción, presidida por el doctor Ramiro Larrea Santos. Aquí están los resultados de los informes de la Comisión de Fiscalización y Control Político del Congreso Nacional, en el período marzo-agosto de 1997 integrada por: Alexandra Vela, Oswaldo Riofrío, Luis Chiriboga, César Acosta, Gustavo Terán, Franco Romero, Jaime Coello, Napoleón Saltos y el apoyo de un amplio equipo de asesores de la Comisión.

Aquí se recoge la voz de los Colegios de Profesionales, en particular del Colegio de Contadores y del Colegio de Ingenieros. Aquí está la defensa del patrimonio nacional asumida por los trabajadores del sector energético y, en particular, de los trabajadores petroleros. Aquí está el ideal indígena por instaurar una nueva práctica política. Aquí está la voz valiente de los periodistas responsables que aportaron al esclarecimiento de la verdad. Aquí está la voz de muchos ciudadanos que por razones de seguridad mantuvieron en reserva sus nombres, pero llegaron con las informaciones para esclarecer los hechos.

Aquí está la voz y el ejemplo de cristianos que practican un compromiso con la honestidad. Agradezco a Monseñor Luis Alberto Luna por su actitud valiente en este campo y por haber aceptado presentar este texto.

Segundo, porque es el resultado de un trabajo en equipo. Han trabajado conmigo Carlos Soto, Edgar Tello y Teresa Saltos, en el equipo central de investigación. Alberto Segovia y Fernando Villavicencio, en la investigación sobre el tema petrolero. Ariadna Reyes y Lola Vázquez, en la corrección de estilo y textos.

Además debo agradecer los aportes y las observaciones de Julio César Trujillo, Alberto Acosta y, en el tema ético, del Padre Federico Sanfeliú.

Tercero, porque la elaboración de este libro ha sido posible por el apoyo del Proyecto Anticorrupción y ResponDabilidad, presidido por Jim Wesberry; y la edición, con el apoyo del Banco Mundial.

Como señala Jim Wesberry, este es “un libro duro, pero necesario”. Sé que puede levantar polémica y debate. Espero que no produzca escándalo intrascendente: “¡Ay de aquel que escandalice!”. Nuestro afán ha sido evitar que se pierda la memoria colectiva sobre el mal, para encontrar los caminos de una nueva ética, sobre todo en la práctica política. Todavía es posible soñar en la utopía de una política ética, de una economía ética.

Hemos realizado una radiografía del mal en esta década. Queremos enfatizar en el otro lado de esta problemática: la decisión de los pueblos para enfrentar el mal y construir una ética de la honestidad y la justicia. Una duda estuvo presente antes de abordar este trabajo: ¿puede el análisis de la corrupción aportar a ver el lado luminoso, la esperanza de nuestros pueblos? O ¿puede quedar únicamente la imagen de países corruptos?

La respuesta está en la utilización que pueda hacer la ciudadanía de este texto. Reconocer la cadena de la corrupción, para saber cómo romperla. El trabajo posterior se dirige hacia el acuerdo de estrategias para combatir la corrupción y promover una nueva ética. Consensos para un nuevo diálogo de saberes y culturas que nos permita construir un camino propio de desarrollo humano, desde nuestra originalidad y desde los aportes de las experiencias internacionales.

Napoleón Saltos Galarza

Batallas Éticas

CAPÍTULO PRIMERO

EPIDEMIA DE FIN DE SIGLO

La corrupción es una constante de la humanidad, ha coexistido con la pobreza y la desigualdad. Es otra forma de injusticia que pesa sobre las sociedades. Desde las más antiguas y poderosas civilizaciones se mantiene como una subrealidad que existe y se desarrolla en la obscuridad, mediante mecanismos de autorregulación que la mantienen en límites "aceptables": no crece tanto que deba ser extirpada de raíz. La "discreción" de los corruptos y sus actividades, la participación "adecuada" de los involucrados, el "nivel" o la "importancia" de los actores, y el juego de los controles, entre otras particularidades, hacen que el fenómeno mantenga en su misma naturaleza una capacidad total de supervivencia y adaptación.

Sin embargo, en nuestro tiempo, la corrupción se ha convertido en "la epidemia de fin de siglo"¹. Constituye uno de los problemas centrales para el desarrollo socioeconómico y el funcionamiento de la democracia.

La ética vuelve al centro de las preocupaciones de nuestra época. Se suceden los encuentros y debates sobre ética y política, ética y democracia, ética y economía, bioética... "Después de la idolatría de la Historia y la Revolución, el culto ético como nuevo avatar de la conciencia mitológica"² atraviesa las discusiones de fin de siglo.

-
- 1 Tomo el título del libro publicado por varios autores a raíz de la fuga del Vicepresidente Dahik. LUNA TOBAR, Luis Alberto et al., Compilador: Napoleón Saltos G., ILDIS-Fundación "J.Peralta", Quito, 1995.
 - 2 LIPOVETSKY, Gilles, *El crepúsculo del deber. La ética indolora de los nuevos tiempos democráticos*. ANAGRAMA, Barcelona, 4ª Edición, 1998.

El 72% de los empresarios argentinos opina que la corrupción y el fraude son problemas importantes para sus negocios; en Estados Unidos el 76% opina lo mismo y en Holanda, el 77%.³ “Los dos tercios de la elite patronal consideran ya que la moral contribuye al éxito de la empresa”⁴

El cambio de época que vivimos con la globalización de la economía, el reordenamiento geopolítico mundial, la tercera revolución científico técnica, la entrada del *homo videns*, la comparación del empobrecimiento sostenido, introducen nuevos interrogantes éticos: desde las preguntas por la relación entre mercado y ética, hasta los nuevos límites y vínculos de vida y muerte, desde la redefinición del papel de la información y la comunicación, hasta el replanteamiento del papel de las ciencias y las tecnologías.

La corrupción no es un fenómeno nuevo. Sin embargo, la expansión de una visión fundamentalista de la economía de mercado la ha globalizado y generalizado, con una cultura en la que la acumulación de capital y el consumo se han convertido en objetivos de vida para amplios sectores de la población, mientras se debilitan no sólo los compromisos con lo público, sino las posibilidades de que la esfera pública cumpla con el rol que le corresponde en la democracia.

Los montos de la corrupción han llegado a niveles que afectan al desarrollo global de la economía y la política. Gustavo Coronel, de Transparencia Internacional, Capítulo Venezolano, afirma que “la corrupción y la incompetencia en América Latina durante los últimos 25 años le han costado a la Región unos 600.000 millones de dólares”, esto es, 24 mil millones de dólares por año. Transparency International señala que los montos que se manejan son impresionantes y tienden a incorporar al conjunto de los niveles públicos. “De cada 100 mil dólares, la comisión comprometerá a un alto funcionario pero no de rango máximo. De cada millón de dólares, interesará a los Directores

3 LANACION, Buenos Aires, 10 de noviembre de 1998, Encuesta de la Consultora KPMG.

4 LIPOVETSKY, G., Op. cit.

Generales. De cada 10 millones de dólares, interesará a un Ministro y a sus principales colaboradores. De cada 100 millones de dólares, puede despertar la seria atención de un Jefe de Estado”⁵

CAMBIO DE ÉPOCA

“Mientras... la ética recupera sus títulos de nobleza, se consolida una nueva cultura que únicamente mantiene el culto a la eficacia y a las regulaciones sensatas, al éxito y a la protección moral... Las sociedades contemporáneas cultivan dos discursos aparentemente contradictorios: por un lado el de la revitalización de la moral, por el otro el del precipicio de la decadencia que ilustra el aumento de la delincuencia, los guetos en los que reina la violencia, la droga y el analfabetismo, la proliferación de los delitos financieros, los progresos de la corrupción en la vida política y económica”⁶ Esta aparente contradicción parte de un núcleo central, la decisión individual: “no existe ninguna contradicción entre el nuevo período de éxito de la temática ética y la lógica posmoralista, ética elegida que no ordena ningún sacrificio mayor, ningún arrancarse de sí mismo... Lejos de oponerse frontalmente a la cultura individualista posmoralista, el efecto ético es una de sus manifestaciones ejemplares”⁷.

No se trata pues, de un simple retorno de la vieja ética del deber; sino de la constitución de una ética posmoralista, de una ética posmoderna.

ÉTICA Y MODERNIDAD

La modernidad tuvo como uno de los sustentos la ética protestante⁸, particularmente bajo su forma calvinista. El ahorro, el trabajo, la prosperidad material, sustentados en la ética de la res-

5 Dato presentado por JORGE MARIO EASTMAN ROBLEDO, Viceministro del Interior de la República de Colombia, *Administración pública, corrupción y el problema de la gobernabilidad democrática*.

6 LIPOVETSKY, G., Op. cit.

7 LIPOVETSKY, G., Op. cit.

8 WEBER, Max, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Ediciones Orbis, Argentina, 1985.

ponsabilidad, eran signos de la salvación individual. La modernidad se asienta en la secularización de la vida y la primacía de la racionalidad instrumental.

Este primer paso de la ética centrada en el ser humano individual y en la primacía de la razón instrumental, siguió un proceso que logra su forma más completa en los ideales de la Ilustración. “Este proceso de secularización puesto en marcha en el siglo XVII que consiste en separar la moral de las concepciones religiosas, pensarla como un orden independiente y universal que sólo remite a la condición humana y que tiene prioridad sobre las otras esferas, en especial religiosas es, sin duda alguna, una de las figuras más significativas de la cultura democrática moderna”. “A partir de la Ilustración, los modernos han tenido la ambición de sentar las bases de una moral independiente de los dogmas religiosos.” “Al deber inmemorial de la religión ha sucedido la religión moderna, hiperbólica, del *tú debes*.” “Rousseau dio a luz la religión cívica moderna exigiendo el sacrificio de los intereses personales a la voluntad general”⁹

Sin embargo no es posible, como pretenden autores como Lipovetsky, ver el proceso de secularización y la referencia a la condición humana separados de una visión utilitarista, ligada al predominio de la racionalidad instrumental, sobre todo en los países anglosajones: “durante gran parte del período moderno de la filosofía moral la opinión que predominó sistemáticamente en el mundo angloparlante había sido cierta forma de utilitarismo”¹⁰

La ética del deber es la que entra en crisis en las sociedades posmodernas, ya sea por el lado de las formas extremas del utilitarismo o por el lado de las críticas al fracaso de la “civilización capitalista” para hacer efectivas perspectivas de desarrollo humano. No se trata pues, de un acontecimiento meramente coyuntural o de una problemática que afecta sólo a un país. Es, ante todo, un problema civilizatorio ligado al cambio de época.

9 LIPOVETSKY, G., Op. cit.

10 RAWLS, John, *Liberalismo político*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995

Este cambio de época ha posicionado una “cultura predominante (...) marcada por el progresivo individualismo, el consumismo, la hegemonía de la dinámica del mercado, el débil compromiso con lo público, una cierta mentalidad política que prescinde del horizonte ético de los valores, el afán del poder, la codicia por obtener bienes materiales en forma indebida a cualquier costo; todo lo cual es fuente de corrupción”¹¹

¿POSMORALISMO LIGHT?

Nos movemos en un tiempo globalizado, marcado por un cambio en la visión ética y la conciencia moral. Históricamente el referente era el bien, la virtud: el mal estaba definido como la ausencia del bien. Hoy hay un vuelco: el bien apenas queda definido como la ausencia del mal. Ahora es honrado quien apenas no es corrupto. Las virtudes de la honradez, la probidad quedan fuera del horizonte de las exigencias sociales.¹² Desde la referencia al individuo se genera una moral negativa centrada en la prohibición: a la ética del tú debes, hoy le sustituye una ética del “tú no hagas, pues puede afectarte”.

En las sociedades posmodernas hay un desplazamiento de las problemáticas: deslegitimados los grandes relatos, pasamos desde las antiguas preguntas en torno al bien y el mal, a las preocupaciones del lucro, la eficiencia y el poder.¹³ Se produce una escisión entre las prácticas económicas y políticas y la normatividad. El viejo espejo iluminista de los ideales de igualdad, fraternidad y libertad, se opaca ante el destello deslumbrante del supuesto éxito del mercado. “La conciencia burguesa dominante, tal y como puede mostrarse en el ejemplo de las teorías democráticas de este siglo, se ha tornado más bien cínica: ya no apela, como en los tiempos de la revolución burguesa, a los valores universalistas del derecho natural racionalista o de la ética

11 CELAM-CIEDLA, *¿Probidad o corrupción? Un desafío público y privado*, Conferencia Episcopal Ecuatoriana, Quito, junio de 1977.

12 Ver LUNA TOBAR L. A. et al., Op. cit.

13 LYOTARD, Jean Francois, *La condición postmoderna. Informe sobre el saber*, Ediciones Cátedra, Madrid, 1989.

formalista".¹⁴ Para Milton Friedman, uno de los gestores del neoliberalismo, "la economía positiva debe ser independiente de cualquier juicio normativo y en particular de cualquier postura ética".¹⁵

El socialismo real tampoco escapó a una racionalidad instrumental actuada desde el Estado y el partido. Después de la caída del Muro, la corrupción ligada al poder pasa a ser uno de los cauces del reordenamiento de la economía liberalizada.¹⁶

Vivimos el tiempo de la constitución de una ética posmoralista, una ética indolora y *light*, basada en "la cultura individualista" y el "crepúsculo del deber"¹⁷ y en un consenso tácito: "todos están de acuerdo en el nombre del mal y lo denuncian en los otros. La corrupción de los otros, el fundamentalismo y el autoritarismo de los otros, la impunidad de los otros"¹⁸. Facilita un consenso sin compromiso ni riesgo. "Trasladar el mal al otro: la colombianización del narcotráfico, para no ver que la base está en la demanda de la población norteamericana y europea; para silenciar que los principales manejos y transacciones económicas del narcotráfico se hacen en los países del Norte. La tercermundialización de la corrupción, para no ver que ésta se encuentra en las bases de Occidente. Estatalización de la corrupción, para ocultar que la base está en el provecho y la apropiación individual".¹⁹ El otro desaparece como la contraparte de un diálogo y de una práctica comunicativa, para convertirse en el signo del peligro.

La globalización actual se combina con la formación de bloques económicos y una agudización de la competencia por los mercados con una inevitable consecuencia en el campo de las normas:

14 HABERMAS, Jürgen, *La reconstrucción del materialismo histórico*, Ediciones TAURUS, Madrid, Reimpresión, 1992.

15 Citado por ACOSTA, Alberto, *Ética y Economía: una discusión de permanente actualidad*, Revista Ecuador Debate Nº 46, CAAP, Quito, 1999

16 Este tema requiere una náalisis específico, que rebasa los objetivos del actual trabajo.

17 LIPOVETSKY, G., Op. cit.

18 ABRAHAM, Tomas, Alain Badiou y Richard Rorty, *Batallas éticas*, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, 1995.

19 LUNA TOBAR, Luis. et al., Op. cit.

no solamente hay que pensar que todo vale con tal de seguir ganando, sino que también es una buena idea airear en una aparente guerra sin cuartel la "corrupción", siempre y cuando sea la del competidor o solamente sea aquella que resulta no funcional para el desarrollo de los negocios, aun cuando a esto se le llame obstáculo para superar la pobreza, desarrollo igual a inversión, o cualquier otro eufemismo.

Con ello se opera un cambio fundamental respecto a la filosofía moral de la postmodernidad: "de fin ideal e incondicional, la ética se ha transformado en medio económico, en instrumento inédito de gestión, ... la ética se convierte en un auxiliar eficaz de lo económico"²⁰

LA ÉTICA SE MIDE EN LO ECONÓMICO

Cuando la economía de mercado, es presentada como la panacea universal y el consumo es promovido como el único estilo de vida posible desde la opinión pública *mass mediática*, hay que destacar como en esa concepción, el elemento clave es la mercancía y son élites económicas las que toman las decisiones apropiadas, el momento apropiado, en función de sus intereses, generando así una lógica implacable: todo tiene que convertirse en mercancía, todo tiene un precio, el único objetivo es la acumulación incesante de capital. Es decir, valorada por sobre cualquier otra consideración la obtención de beneficios, queda también formulado el mercado de la corrupción, la oferta y la demanda como ley suprema, ponen en la almoneda a todos, políticos, empresarios, profesionales, deportistas, etc., la élite del poder se consolida y multiplica, al paso que prolifera y aumenta el número de "mercancías" aprovechadas en su beneficio, generalmente beneficio privado y "servidores públicos-mercancía", "mundo-mercancía", "seres-mercancía".

"Con la maduración de las ideas neoclásicas, se intentó la supresión de toda obligación social o moral en la economía. Este in-

20 LIPOVETSKY, G., Op. cit.

tento, más que eso, esta conceptualización tecnocrática de la economía se transformó casi en un axioma indiscutible. Pretensión que constituye, aún cuando pueda parecer paradójico, la fuerza moral que respalda al “Consenso de Washington” y por lo mismo a las recomendaciones de los grandes organismos multilaterales. En la práctica, esta es una imposición que significa una especie de cárcel ideológica para los países subdesarrollados.

La economía, en la medida que es asumida como una ciencia exacta, ya no tendría nada que ver con cuestiones prácticas, ni morales. Con el intento por sustituir las relaciones sociales de producción por simples relaciones técnicas, sobre todo expresadas matemáticamente, “el discurso único” -el neoliberal- asume una ética instrumental atada a la racionalidad del mercado, llevado éste casi a la categoría mítica de fin último. Fe en el mercado que dio lugar, como constató Karl Polanyi hace más de medio siglo, a “la más violenta y extendida de las explosiones de fervor religioso que ha conocido la humanidad”. Y que intenta hacer de la economía un cuerpo teórico apologético del capitalismo”.²¹

Parecería que en las batallas éticas hay un triunfo de la legitimación del modelo; mientras los pueblos se resignan ante su poder. Desde esa perspectiva se ha generalizado una ética de la resignación: la corrupción ha existido siempre y hoy se ha extendido a niveles tales que lo único posible es reducirla, contenerla, al menos en parte. La lucha contra la corrupción se vuelve condicionada. “La resignación actual tiene el tono del realismo, y el lenguaje de la necesidad. Hoy la necesidad se llama economía... El mundo es como es, y hoy depende de su cotización”.²²

DISYUNTIVAS

Sin embargo, éste es un tiempo paradójico. La nueva época se abre a las preguntas fundamentales. Las ciencias exploran el ori-

21 ACOSTA, Alberto, Op. cit.

22 ABRAHAM, T. et al, Op. cit.

gen del tiempo y de la vida. Ya no hay el temor para retroceder ante las consecuencias de la modernidad y, por tanto buscar alternativas. Las actitudes de Weber y Freud pueden introducirnos en la visión de las alternativas.

Weber ya advirtió “los peligros inherentes a este lazo (entre la ciencia como ‘desencantamiento del mundo’ y el capitalismo como civilización basada en la ‘búsqueda racional del beneficio reiterado’) en la medida en que el encendido rubor de la risueña heredera (del ascetismo religioso), la Ilustración, parece marchitarse de forma irreparable. A Weber le preocupaba que pudiera hablarse, en el estado final de este desarrollo cultural, de ‘especialistas sin espíritu, sensualistas sin corazón’ y que ‘esta nulidad se imaginara que había logrado un nivel de civilización nunca alcanzado con anterioridad’. Dicho esto, Weber - típico de él - se excusa de no ir más allá en su argumento ya que, dice, los había planteado en el ‘mundo de los juicios de valor y de fe’, es decir, no en el mundo de la ciencia”²³

Las proclamas del “fin de la historia y del último hombre”²⁴ confirman este peligro: “puede que estemos asistiendo - sostenía Fukuyama - al final de la historia como tal: esto es, al punto final de la evolución ideológica del género humano y a la universalización de la democracia liberal occidental como forma de gobierno humano definitiva.” Aunque las crisis asiática y rusa, y los actuales peligros de recesión han obligado a sus ideólogos a reconocer su error.

Freud sigue un camino similar.²⁵ En el *Malestar en la cultura*, critica la civilización como “un sacrificio que se construye sobre la renuncia al instinto o la renuncia a las gratificaciones de los instintos... Aunque ve esto como algo en general inevitable,

23 WALLERSTEIN, Immanuel, *El futuro de la civilización capitalista*, Icaria Editorial, Barcelona, 1977.

24 FUKUYAMA, Francis, *The end of history*, en *The national interest* no 16, verano de 1989. Declaraciones de Francis Fujuyama, Diario Hoy, 10 de septiembre de 1998.

25 WALLERSTEIN I., Op. cit.

sus manifestaciones particulares en el mundo moderno no las veía (y no son) inevitables... Freud concluye: "He hecho todo lo posible por protegerme contra la parcialidad entusiasta de los que creen que nuestra civilización es la cosa más preciosa que poseemos o podemos adquirir y piensan que inevitablemente nos deberá conducir hasta niveles insospechadamente elevados de perfección" De todas formas, hacia el final, añade: "Las fuerzas me fallan... ante la posibilidad de aparecer ante mis congéneres como un profeta y pido disculpas a los que con razón me reprochan por no tener ningún consuelo que ofrecerles".

Freud, como Weber, retrocede ante la crítica civilizatoria. Sin embargo, "dentro del santuario interior de la física, esta visión del mundo está siendo puesta en discusión"²⁶ Ilya Prigogine cuestiona precisamente la "divinización" que ha realizado la ciencia del mundo: "Un mundo 'divino' en que el tiempo no tiene ningún impacto y del que el nacimiento y la muerte de las cosas están excluidas para siempre" Y plantea el "fin de las certidumbres", pues "ya no podemos garantizar ni siquiera la estabilidad del sistema planetario".

Esta posibilidad de "romper el ídolo en forma que Weber y Freud nunca hubieran osado hacer" es un signo de los tiempos, del cambio de época: "lo que Schumpeter llamó 'la civilización del capitalismo', atraviesa, de hecho, una seria crisis histórica y, por tanto, *los consensos más básicos están ahora abiertos a re-visión por primera vez desde que se establecieron*"²⁷

En el campo de la ética, debilitados los grandes relatos y la religión laica del deber por la primacía de la condición humana, se abre la posibilidad de una ética de la responsabilidad comunicativa, basada en el redimensionamiento del desarrollo humano, no sólo a escala individual y social, sino también planetaria. Al mismo tiempo que crece la corrupción también se amplían las resistencias y se empieza a hablar ya no sólo de medidas puniti-

26 WALLERSTEIN, I., Op. cit.

27 WALLERSTEIN, I., Op. cit. Los subrayados son nuestros.

vas, sino de una política preventiva: la aspiración a una nueva ética, a un nuevo consenso sobre la justicia.

DIÁLOGO DE SABERES Y CULTURAS

La recuperación de las identidades de los sujetos sociales es la otra cara de la globalización. Surge una esfera pública mundial. Este proceso crea condiciones para una ética universalista. En esta perspectiva el aporte del diálogo de saberes y civilizaciones abre nuevos caminos y posibilidades de una racionalidad comunicativa.

América Latina entra en forma privilegiada en esta perspectiva, pues se caracteriza a la vez como "extremo" Occidente y como originalidad de sus pueblos. Los mandatos éticos del buen gobierno, "no robar, no mentir, no ser ocioso" son un substrato para reconstruir una nueva ética.

Se trata de reconstruir nuestras raíces para reconocer las tendencias de un proyecto a futuro. No se trata, como algunos autores occidentocentristas sostienen, de la visión de culturas "inferiores" o "subdesarrolladas" y, por tanto propensas a la corrupción, pues ésta no es condición de una cultura, sino de un sistema.

Si no reconocemos ese proceso propio puede repetirse la historia del proceso independentista: "las ideas republicanas y democráticas de los grupos que dirigieron la lucha por la independencia no correspondían a la realidad histórica, a la realidad real de la América española. En nuestras tierras no existía ni una burguesía ni una clase intelectual que hubiese hecho la crítica de la monarquía absoluta y la Iglesia...

"¿Por qué los revolucionarios hispanoamericanos hicieron suyas las ideas de la Ilustración y de la Revolución de Independencia norteamericana? Pues porque *pensaban que en la tradición propia no existía un pensamiento político* que pudiese constituir la justificación intelectual y moral de su rebelión. *En apariencia*

no les faltaba razón. Digo "en apariencia", porque la verdad es que sí existía una tradición hispánica de luchas por la autonomía y la independencia: los comuneros, Cataluña, Aragón, los vascos... Pero era una tradición enterrada y, aunque todavía viva, mal conocida; una tradición, además que era el embrión apenas de un verdadero pensamiento político. Los hispanoamericanos (y también los liberales españoles), *en lugar de repensar y reelaborar esa tradición*, en lugar de actualizarla y aplicarla a las nuevas circunstancias, prefirieron apropiarse de la filosofía política de los franceses, de los ingleses, de los norteamericanos. Era natural que los hispanoamericanos procuraran hacer suyas esas ideas y que quisiesen implantarla en nuestros países: esas ideas eran las de la modernidad naciente.

Pero no bastaba con adoptarlas para ser modernos: había que *adaptarlas*. La ideología republicana y democrática liberal fue una superposición histórica. No cambió a nuestras sociedades pero sí *deformó las conciencias: introdujo la mala fe y la mentira en la vida política*".²⁸

Hemos realizado una cita extensa de este texto, porque hoy empieza a repetirse esta tendencia: el tema de la anticorrupción se ha puesto de moda. Los dirigentes latinoamericanos lo han asumido formalmente. Es interesante notar como en período de campaña electoral uno de los discursos centrales es la lucha implacable contra la corrupción; pero luego en el poder, reproducen el sistema de corrupción. Se suceden los encuentros, las investigaciones; pero se diluyen las medidas efectivas. Hasta ahora la fuerza para desatar procesos significativos de lucha contra la corrupción ha partido de la sociedad civil y sólo tardíamente, cuando ha sido inevitable se han embarcado los políticos. Como veremos más adelante ese es el camino en el caso de Collor de Melo en Brasil, de Salinas de Gortari en México, de Carlos Andrés Pérez en Venezuela y de Abdalá Bucaram en nuestro país.

28 PAZ, Octavio, *Sor Juana Inés de la Cruz o las trampas de la fe*. Seix Barral. Biblioteca breve, Quinta edición, Barcelona, 1995. Los subrayados son nuestros.

La cuestión no es *adoptar* la lucha contra la corrupción; sino *adaptar* las experiencias y las propuestas de otros países y de los organismos internacionales; pues de otra forma, aunque parezca paradójico, la lucha contra la corrupción puede convertirse nuevamente en una “deformación de las conciencias” y contribuir a ahondar “la mala fe y la mentira en la vida política”. La lucha contra la corrupción puede convertirse en un arma política para objetivos de poder.

“Desde la independencia de nuestros pueblos en el siglo pasado, la política ha sido para América Latina, la expresión más visible de la crisis de identidad que la afecta. Este hecho ha sido la consecuencia directa de la *incapacidad de generar un pensamiento político propio* para integrarnos con él y en él a la modernidad y al progreso generado en Europa... El mismo vacío se ha mantenido hasta ahora y América Latina ha oscilado entre la anarquía y la dictadura y entre los caudillos militares y los civiles. La democracia ha sido una pálida y débil expresión del quehacer político, evidenciada en la incongruencia entre sus enunciados constitucionales y la realidad política, económica y social”. “Estamos enfrentados a un desafío que exige de todos lucidez y decisión, para evitar que una falsa universalidad confundida con la globalización disuelva en una estandarización planetaria los rasgos esenciales de las diferencias culturales, y, correlativamente, contribuir a la formación de una verdadera universalidad que se construya sobre la base del diálogo de las culturas”²⁹

HACIA UNA ÉTICA ALTERNATIVA

Diversas búsquedas para una ética alternativa empiezan a desarrollarse. La “*Teoría de la justicia*” de John Rawls, busca superar, desde una reposición del liberalismo político, el predominio del utilitarismo por el lado de la primacía de la justicia como imparcialidad y el establecimiento y ampliación de un nuevo contrato social en un consenso trasladado a la política sobre la jus-

²⁹ SERRANO, Alejandro, *Ética y mundialización*, Ponencia presentada al II Encuentro mesoamericano de filosofía, Universidad Centroamericana, Managua, 4-7 diciembre 1998.

ticia y los bienes primarios que aceptarían las diversas visiones éticas y religiosas en un contexto democrático.³⁰ Coloca el peso de la moral en el cumplimiento del principio de justicia retributiva o distributiva. Sobre esta base diversos autores han desarrollado nuevas propuestas éticas.

Amartya Sen, premio Nobel de Economía, restablece una relación entre valor ético y razonamiento económico, pasa de la economía del bienestar a la filosofía moral. El tema del régimen justo ya no solo implica un problema de “bienes primarios” y de “oportunidades iguales para todos”, como plantea Rawls, sino un problema de “capacidades”, pues la diversidad social y humana (por razones de clase, de género, de etnia, de educación, de condiciones ecológicas o deficiencia física) provoca problemas de desventaja en lo que la gente es *capaz* de hacer con los “bienes primarios” y las “oportunidades”. Lo importante es “que la gente disfrute realmente de las libertades de escoger las vidas que ellos tienen una buena razón para valorar”.

Lo que se trata de distribuir en modo equitativo no sólo son ingresos y recursos, sino *capacidades* para desarrollar *funciones humanas fundamentales*, o sea capacidades de vivir una vida digna y sensata, más que oportunidad de acumular bienes.³¹ Detrás de la teoría de las capacidades y de las funciones humanas hay una visión del desarrollo de la plenitud de las oportunidades humanas. **La pobreza no es sólo un problema de falta de oportunidades, sino de diferencia de capacidades para realizar las oportunidades:** “una privación relativa en el espacio de los ingresos puede traducirse en una privación absoluta en el espacio de las capacidades”. El objetivo es devolver el sentido de las oportunidades.

La propia entrega del Nobel a Amartya Sen en 1998, es un signo de las nuevas búsquedas de la ciencia económica.

30 RAWLS, John, *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, México, 1995 y también *Liberalismo político*, Op. cit.

31 SAINT-UPERY, Mark, *Los contrastes de Amartya Sen*, Revista ICONOS N°6, FLACSO, Quito, Enero 1999, pp.79-91

Adela Cortina,³² por su lado, combina “las tradiciones de Zubini y Aranguren con las de la Escuela de Frankfurt,”³³ y desarrolla una propuesta de pluralismo moral de “mínimos” y “máximos”. Parte del reconocimiento que en una sociedad pluralista conviven diversas concepciones de una vida buena: estas propuestas que intentan responder **a la cuestión de cómo ser feliz** las denomina “ética de máximos”.

Retoma la pregunta de Rawls sobre el sistema político justo en medio de diversas visiones: ¿Cómo es posible conciliar las posiciones discrepantes, de modo que puedan convivir, e incluso cooperar? Señala que en la convivencia de esta diversidad se producen “intersecciones” que componen los mínimos éticos y se refieren a **cuestiones de justicia**, exigibles moralmente a todos. En una sociedad pluralista “aunque nos propongamos proyectos diversos de felicidad, compartimos sin embargo unos mínimos éticos que configuran el trasfondo de nuestra cultura cívica”. Hay valores básicos (libertad; igualdad, solidaridad y tolerancia) que “van conformando un humus desde el que estamos dispuestos a tolerar nuestras discrepancias. Pero no se trata solo de tolerar y aceptar este consenso tácito sobre los valores mínimos (ética cívica), sino convertir a este consenso en explícito y en un proyecto a consolidar.

En una perspectiva diferente, Jurgen Habermas busca una ética basada en la racionalidad y acción comunicativas, en donde “fuerza legitimante hoy sólo la poseen reglas y premisas comunicativas que permiten distinguir un acuerdo o pacto obtenido entre personas libres e iguales frente a un consenso contingente o forzado”³⁴ Plantea un diálogo comunicativo orientado a la

32 CORTINA, Adela, *Ética de la sociedad civil*, Amaya/Alaude, Madrid 1994, *Ética civil y religión*, PPC, Madrid, 1995.

33 SANFELUI, Federico, *Ética civil para un mundo plural*, en *Revista Economía y Humanismo*, Año II, Nº 6, PUCE, Quito, 1998, p. 76. Destacamos esta combinación de las corrientes filosóficas españolas con la escuela filosófica alemana de Frankfurt, porque nos permite ver un camino de producción teórica de acuerdo a las condiciones propias y no sólo de adopción de tesis.

34 HABERMAS, J., *Conciencia moral y acción comunicativa*, Península, Barcelona 1985. *Teoría de la acción comunicativa*, volúmenes 1 y 2, Taurus, Madrid, 1987. BOLANDERAS, Margarita, *Comunicación ética y política, Habermas y sus críticos*, Tecnos, Madrid, 1996.

aceptación de un consenso entre iguales sobre cuestiones de vital importancia para la sociedad y la humanidad. La condición es la igualdad de los participantes, sinceridad, compromiso de los dialogantes y la disposición a escuchar para llevar a la acción sólo aquello que después del diálogo se considera "justo". La racionalidad comunicativa trasciende lo cognitivo instrumental y abre las posibilidades de una sociedad emancipada: una comunicación que cuenta con el otro, para una acción "justa".

"Válidas son en rigor aquellas normas de acción que podrían aceptar todos los posibles afectados como participantes en discursos racionales". "Toda norma válida ha de satisfacer la condición de que las consecuencias y efectos secundarios que se derivan, posiblemente de su aceptación **general** para la satisfacción de los intereses de **cada** individuo, puedan ser aceptados sin coacción por todos los afectados". Es decir, "que **solo** puedan ser justificados bajo el punto de vista de la consideración igualitaria de intereses".

ÉTICA POSITIVA

Los esfuerzos en esta dirección buscan restablecer una ética positiva, basada en los valores. Desde una vertiente cristiana se propone una ética de la solidaridad y la gratuidad.³⁵ La carta de los Jesuitas frente al neoliberalismo nos coloca ante las relaciones de la ética y la economía de nuestros días³⁶ y a buscar alternativas ante el neoliberalismo, entendido como "una concepción radical del capitalismo que tiende a absolutizar el mercado hasta convertirlo en el medio, el método y el fin de todo comportamiento humano inteligente y racional"³⁷ Desde una vertiente de pensamiento crítico se habla de la "ética prometeica del

35 Equipo Jesuita Latinoamericano de Reflexión Filosófica. Scannone J.C. y Remolina G. Compiladores, *Ética y economía. Economía de mercado, neoliberalismo y ética de la gratuidad*, Editorial Bonum, Argentina, 1998

36 CARTA DE LOS PROVINCIALES LATINOAMERICANOS DE LA COMPAÑÍA DE JESUS, y documento de trabajo, "El neoliberalismo en América Latina", Editado por Miguel Romero S.J., México 1997.

37 CARTA, Op. Cit, p- 16

38 BADIOU, Alain, en *Batallas éticas*, Op. cit.

coraje y la verdad.”³⁸

Las reflexiones filosóficas en América Latina, apuntan a una “ética que, fundada en la unidad en la diversidad, nos permita integrarnos, sin degradarnos en las profundas transformaciones del mundo contemporáneo y participar con dignidad en los maravillosos avances de las ciencias y de la técnica. Estos, aunque hagan progresar de manera extraordinaria al mundo material, no lo hacen más humano, y pueden deshumanizarlo hasta extremos intolerables, si no van acompañados de una ética que humanice la relación entre el ser humano y el desarrollo vertiginoso de la tecnología”³⁹

Particularmente en la relación entre ética y poder empieza a cerrarse la brecha abierta por la visión maquiavélica entre la práctica política y las normas. Ahora la perspectiva es volver a reconocer la ética como parte constitutiva de la política. Quizás regresamos a las preguntas iniciales de la política en la filosofía griega. Por el lado de la teoría económica se apunta hacia la economía social (Ignacy Sachs) y hacia la recuperación de la economía política. Las búsquedas empiezan a combinar la lucha contra la corrupción con la promoción de una nueva ética y nuevos paradigmas de acción social.

39 SERRANO, Alejandro, Op. cit.

Este tema de la nueva ética y los valores debiera ser objeto de un trabajo específico posterior.

La Corrupción

CAPÍTULO SEGUNDO

COMPONENTES

En las batallas éticas estamos ante una disyuntiva. Pero no se trata de una disyuntiva subjetiva. Se trata de una opción de acuerdo a los alcances de la lucha que nos proponemos.

Sin entrar en la consideración de purismos éticos, la corrupción es una condición que afecta de modo universal a la sociedad humana: desde lo individual hasta lo colectivo.

En cuanto individuo, el ser humano es el único que está en capacidad de reconocer alternativas mediante la razón y tomar decisiones usando su voluntad, solo él es capaz de ejercer su libertad y haciéndolo, tiene que actuar conforme a valores y a la rectitud de las normas, cediendo una parte de esa libertad para que el derecho precautele la vida de la sociedad. De allí surge la condición de las normas jurídicas, en su misma naturaleza está la posibilidad de su violación e infracción por los individuos, acerca de cuyos actos o decisiones rigen. En cuanto colectividades, del mismo modo, los grupos humanos se organizan y subsisten gracias a la aceptación de valores propios.

La corrupción en su sentido más general y lato, se constituye como la actitud avalorativa o despreciativa de las normas, y los estándares de valores. Este tipo de actitudes y comportamientos humanos afectan a la condición fundamental de subsistencia moral y ética de la sociedad. Por ello, no solamente ha de asegurarse la supervivencia social mediante un tejido jurídico-normativo sino por la solidez de un tejido moral-normativo.¹

¹ LOPEZ, Calera, *Corrupción, ética y democracia*, en *La corrupción política*.

La corrupción no sólo se refiere a la violación de las normas legales y a la actuación de los funcionarios públicos. Esta es la corrupción que corresponde a personas que perteneciendo al servicio público, reciben un salario o estipendio por su desempeño y que cuando deciden aceptar o contrariar tales normas, sea por acción u omisión, recibiendo por ello beneficios no establecidos, incurren en actos de corrupción, en cualquiera de sus variantes.

Si bien, esta concepción de corrupción es la generalmente aceptada, cabe siempre pensar en la justicia del sistema jurídico normativo. Las leyes proporcionan el marco de legalidad a los actos, pero no necesariamente el marco de justicia. Existe el riesgo de que en determinado momento la corrupción alcance a juzgadores y controladores y no haya manera de encontrar la punta del ovillo, lo que puede provocar la generalización de la convicción de que el hecho de no ser corrupto es pertenecer a una grave variedad de tontos, solos en "una burbuja de honradez en una viscosa corriente corrompida".²

La corrupción debe ser definida no sólo como un problema de violación de normas (ilegalidad) sino fundamentalmente como un problema de violación de valores (ilegitimidad).

La corrupción puede ser reducida a la corrupción pública, en donde los actores fundamentales son los funcionarios públicos y el Estado; en lugar de verla como un juego comunicativo en donde el hecho desencadenante es el beneficio de quien corrompe al funcionario público, es decir, la corrupción está ligada al poder político y económico.

DEFINICIONES

En general las definiciones clásicas se orientan más hacia la actuación del sector público y avanzan hasta el establecimiento de actos ilícitos en provecho particular.

2 TORTOSA, José María, *La corrupción* Editorial Icaria 1995.

Samuel Huntington señala: “La corrupción es una desviación de los funcionarios públicos, que se apartan de las normas establecidas para ponerse al servicio de los intereses privados”³

La Conferencia Episcopal Latinoamericana amplía en parte esta visión, al ligar la corrupción también a las *fortunas privadas*: la corrupción “consiste en la obtención de beneficios mediante la utilización de la influencia otorgada por cargos públicos o por la fortuna privada que genera un enriquecimiento ilícito”⁴

Klitgaard señala las siguientes definiciones: ⁵

“Existe corrupción cuando una persona, ilícitamente, pone sus intereses personales por sobre los de las personas y los ideales que está comprometido a servir” Se puede establecer una ecuación básica de la corrupción: “La conducta ilícita florece cuando los agentes tienen poder monopólico sobre los clientes, grandes facultades discrecionales, y débil responsabilidad ante el mandante. Vale entonces la siguiente ecuación: “Corrupción igual Monopolio de la decisión pública más Discrecionalidad de la decisión pública menos Responsabilidad (en el sentido de obligación de rendir cuentas) por la decisión pública”

Corrupción es “inducir (por ejemplo a un funcionario) por medio de prestaciones impropias (como soborno) a cometer una violación del deber”. [*Webster's Third New International Dictionary (Unabridged)*].

La corrupción es una “conducta que se aparta de los deberes formales de un cargo público en busca de beneficios pecuniarios o de posición (camarilla, personal, familiar, privada) que concier-

3 HUNTINGTON, Samuel, *El orden político en las sociedades en cambio*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1968. Los subrayados son nuestros.

4 CELAM - CIEDLA, Op. Cit.

5 KLITGAARD, Robert, *Controlando la corrupción. Una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1994. LAPORTA Francisco y Silvina Alvarez Editores, *La corrupción política*, Alianza Editorial, Madrid, 1997

nen al interés privado; o que viola las normas que coartan ciertos tipos de conductas tendientes al interés privado. (Joseph S. Nye)

Heidenheimer destaca el hecho de la *inducción mediante recompensas*: la corrupción se da "...cuando alguien que detenta el poder encargado de hacer ciertas cosas, es inducido mediante recompensas monetarias o de otro tipo ... a realizar acciones que favorecen a quien ofrece la recompensa y en consecuencia dañan al grupo o a la organización a la que el funcionario pertenece".

Es necesario establecer una aproximación conceptual que destaque la corrupción como un problema de poder económico y político y como un problema ético y de conciencia moral de violación de valores y normas. **Pues de la concepción por la que optemos depende el tipo de análisis de este problema y, sobre todo, los remedios que propongamos.**

El problema se ha tornado en uno de los puntos de confluencia del orden sistémico de la sociedad, por ello, no es conveniente en nombre de simplificar el análisis y las recomendaciones, como la hace por ejemplo Klitgaard, al centrarse únicamente en la versión económico-administrativa de la corrupción.

Para el objeto de nuestro análisis, planteamos la siguiente definición, como hipótesis de trabajo:

La corrupción es un sistema de comportamiento de una red en la que participan un agente (individual o social) con intereses particulares y con poder de influencia para garantizar condiciones de impunidad, a fin de lograr que un grupo investido de capacidad de decisión de funcionarios públicos o de personas particulares, realicen actos ilegítimos que violan los valores éticos de honradez, probidad y justicia y que pueden también ser actos ilícitos que violan normas legales, para obtener beneficios económicos o de posición política o social, en perjuicio del bien común.

No se trata de un acto aislado, sino de un sistema de comportamiento, de una cadena comunicacional en negativo. El agente desencadenante es el grupo o persona que tiene poder económico y político. La actuación de los que tienen decisión no se da en forma aislada, sino que hay la tendencia a arrastrar a un grupo de funcionarios o de personas particulares; se forman redes de corrupción. La condición para actuar es contar con garantías de impunidad: no hay corrupción sin impunidad.

La corrupción es ante todo un problema ético y moral: violar valores positivos. Puede corresponder a actos ilícitos, no simplemente ilegales. La corrupción es un acto voluntario y consciente: la ética está conectada con la conciencia y la decisión moral. Podemos hablar de una cadena de decisiones, con momentos claves en los que confluyen diversos actores y procesos.

Puede haber actos de corrupción que sean legales (la elusión tributaria, por ejemplo). El objetivo es lograr beneficios no sólo económicos, sino también de poder o de status, tanto a favor de la persona o grupo interesado como del funcionario que acepta ejecutar el acto de corrupción. Y hay un tercer personaje: la sociedad, que es perjudicada. El perjuicio no va sólo en contra del grupo u organización a la que pertenece el funcionario; sino que afecta al desarrollo de la sociedad y al funcionamiento de la democracia.

MODALIDADES

Cuando se estudia la corrupción, "la primera tarea es distinguir sus diferentes tipos, su alcance y seriedad, los beneficiarios y los perdedores."⁶ En la lucha contra la corrupción, hay que desmontar un mito: la corrupción es general.⁷ Es corrupto el político que se apropia de los dineros públicos y también el tendero que no entrega el peso completo. Para ello es necesario distinguir las modalidades de la corrupción.

6 KLITGAARD, Robert, Op. Cit.

7 En este título se retoma los planteamientos que presenté en el I Encuentro Nacional Anticorrupción, Quito, julio 1998.

La **corrupción política** está ligada al poder ya sea como resultado de la autoridad conferida por elección popular o como parte del ejercicio de la política para conseguir esa autoridad y representación. Está relacionada con la práctica política, a través de diversas formas partidarias, y con el ejercicio de la conducción del gobierno, el parlamento, la función judicial, los gobiernos locales. Se expresa en el ejercicio ilegítimo del poder para fines de provecho personal o de grupo. Tiene profunda vinculación con los centros de poder económico. "La corrupción es percibida por los ciudadanos como el medio a través del cual políticos y funcionarios públicos se enriquecen mediante el cobro de comisiones o la aceptación de sobornos, a cambio de lo cual conceden favores, adquieren bienes y contratan obras o, simple y burdamente, roban los dineros del Estado y abusan de su patrimonio"⁸

Hay que distinguir la corrupción política de la **corrupción administrativa pública** que se refiere a prácticas de funcionarios públicos para desviar el ejercicio de la institucionalidad y las normas públicas, en favor de intereses particulares, a cambio de recompensas económicas o de status.

La **corrupción social** está ligada a los procesos de empobrecimiento y a la supervivencia social.

La **corrupción privada** violenta las normas y valores del sistema, especialmente las reglas del juego económico, para obtener ventajas frente a otros actores con los cuales compiten en el mercado. Involucra los intereses de grupos económicos o de presión, que establecen relaciones de intercambio corrupto con los agentes públicos y las élites políticas; aunque puede desarrollarse también estrictamente entre agentes privados.⁹

8 HURTADO, Osvaldo, *Corrupción, un problema nacional*, Palabras pronunciadas en la inauguración del seminario *Reflexiones, experiencias y estrategias en torno a la corrupción*, Quito, 19-21 de octubre de 1998.

9 ZULUAGANIETO, Jaime. *Cuando la corrupción invade el tejido social*. Nueva Sociedad, No.145, Caracas, 1996.

MITOS

Un mito a superar es que la corrupción es un fenómeno exclusivo del sector público. Para conseguir sus objetivos ilícitos, los grupos económicos o de presión necesitan de acceso a los políticos y a quienes detentan el poder del Estado, para acceder a las decisiones y a los recursos públicos. Hay más bien coparticipación, una relación incestuosa entre corrupción pública y corrupción privada. Aún más, no existiría corrupción pública, si no estuvieran en juego poderosos intereses privados que lo incitan. El correlato del peculado es el soborno.

“Los actos de corrupción que se producen en el sector público sólo son posibles si en ellos intervienen individuos provenientes del sector privado. Excepto los casos en que los servidores del Estado se apropian directamente de los dineros del fisco, en los demás actos de corrupción intervienen dos voluntades, sin cuya concurrencia no podría perfeccionarse el delito: la autoridad que toma una decisión y la persona que recibe un beneficio, la que realiza una extorsión y la que paga un soborno”¹⁰

Uno de los mecanismos privilegiados por los grupos económicos y de presión, para establecer acuerdos con la clase política, es el financiamiento de las campañas electorales; lo cual generalmente se constituye en una forma de inversión que deberá ser retribuida una vez que se posesionen las autoridades electas. “La ausencia de normas que limiten el gasto electoral, promueva su transparencia, garanticen el acceso equitativo de los candidatos a medios de comunicación y autoricen el financiamiento público, abren las puertas a la realización de campañas millonarias que luego son pagadas desde el poder mediante favores gubernamentales otorgados a quienes las financiaron”¹¹

Se van conformando redes de corrupción, estructuras ocultas en las que participan sectores políticos y grupos económicos; lo

10 HURTADO, Osvaldo, Op. Cit.

11 Id.

que les permite asegurar la acumulación de recursos provenientes de los actos de corrupción y, al mismo tiempo, mediante el ejercicio del poder político, garantizar la impunidad de los implicados.

Al utilizar el término red, expresamos la naturaleza estable y organizada de las transacciones. No se trata de hechos aislados. Es una política que va constituyendo una estructura de "mafias" al interior de las instituciones públicas. Estas redes permanecen más allá de los cambios de Gobierno o, en todo caso, se acomodan internamente. Esta es una de las razones por las que es muy difícil combatir la corrupción desde dentro de la institucionalidad del Estado.

Se trata de un "sistema de corrupción", de "una cultura del aprovechamiento personal". Aunque hay que destacar que también emerge "una cada vez mayor conciencia y creciente rechazo ciudadano en contra de tales criterios y prácticas"¹²

El control de cuotas de poder se ha convertido en uno de los objetivos fundamentales de los partidos políticos. Sin embargo, prevalece un ocultamiento de la política, en particular de las alianzas, imponiéndose la práctica de cogobiernos vergonzantes. Las negociaciones son reservadas; se impone la lógica de camarillas cerradas, contraria a la búsqueda de una participación democrática e institucional en la toma de decisiones. Este ocultamiento deviene en una garantía de impunidad, puesto que la falta de transparencia obstaculiza las posibilidades de fiscalización de parte de la ciudadanía y de las propias instituciones del Estado.

Otro mito es que la corrupción se debe a la presencia de culturas más propensas a este mal; lo que estigmatiza a los pueblos en desventaja económica y que luchan por mantener sus culturas. Más bien, la corrupción se ha tornado en un fenómeno transnacional en el que participan gobiernos o entidades de paí-

¹² COMISION ANTICORRUPCION, *Hacia una Agenda Nacional Anticorrupción*, Quito, julio 1998.

ses tanto desarrollados como en vías de desarrollo. Aún más, éste es el tiempo de las corporaciones transnacionales: allí se concentra el poder económico y político.

En este aspecto hay que reconocer que las relaciones son asimétricas: de un lado, se presenta una especie de indefensión de unos países, frente a otros que penetran en sus economías, al amparo de cadenas de corrupción que igualmente son asimétricas y funcionan casi en las mismas proporciones de la balanza de intercambios comerciales. De ninguna manera podría afirmarse que la cadena que se establece entre la corrupción de las transnacionales y los corruptos del Ecuador, provoque igual volumen de corrupción desde el Ecuador hacia los países industrializados que la que se impulsa y promueve desde los países industrializados y sus empresas hacia el Ecuador. Aunque, de otro lado, esa relación asimétrica puede también contribuir a desatar los procesos de esclarecimiento.

En la experiencia vivida por el Ecuador, durante la movilización social que provocó la caída del gobierno de Abdalá Bucaram, uno de los factores significativos fue la posición asumida por Embajadores de países como Estados Unidos y Francia, que denunciaron casos de extorsión a compañías de sus connacionales. Nadie puede suponer que dichas empresas estaban siendo sometidas a hechos de corrupción inéditos o desconocidos, más bien cabe pensar que se produjo una situación de desborde, se superaron los niveles de "discreción" habituales.

Nosotros vamos a centrar nuestros análisis en la **corrupción política sobre todo del sector público**. Aún más, en los casos que analicemos vamos a referirnos fundamentalmente a los actos de corrupción que violen normas legales. Esto no supone que desconozcamos la existencia de las demás modalidades. Nos interesa destacar que la corrupción es un fenómeno ético ligado al poder y que, por tanto, el primer paso para una lucha real contra la corrupción está en la decisión política tanto en el ámbito local como internacional para enfrentar este mal y, sobre todo, para promover una nueva ética.

EL TIEMPO DE LA CORRUPCIÓN

En nuestro tiempo, el problema ético empieza a centrar la atención en torno a la década de los setenta. Dos acontecimientos norteamericanos son el signo de este viraje: el caso Watergate en la corrupción política pública y el caso Lockheed en la corrupción privada.

Watergate

“Las novedades comenzaron al poco tiempo que Richard Nixon ocupara su cargo en 1968. En menos de dos años se extendió la jurisdicción federal para investigar los delitos de cohecho y se dictaron nuevas leyes como la *Racketeering Influence and Corrupt Organization Act*, conocida como RICO (Ley sobre el crimen organizado y su influencia) diseñada como una herramienta para combatir a la mafia, al narcotráfico y al crimen organizado”.¹³

La preocupación inicial de la lucha contra el “crimen organizado” devela la concepción que subyace en esta problemática: el mal viene desde afuera, desde el otro.

Sin embargo, “el Presidente y el Vicepresidente del Gobierno paradójicamente estuvieron entre las primeras víctimas de ese esfuerzo y perdieron sus cargos acusados de diversas clases de delitos.

El 11 de octubre de 1973, Spiro Agnew, Vicepresidente norteamericano, renunció a su cargo y aceptó el acuerdo de declararse culpable de un cargo de evasión de impuestos por 29.000 dólares que no declaró mientras era Gobernador de Maryland. De ese modo logró que fuera *archivada una investigación* que demostraba que su conducta de recibir sobornos, nunca se había inhibido por temor a una persecución penal. Mientras era gober-

13 MORENO Ocampo, Luis, *En defensa propia. Cómo salir de la corrupción*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1993.

nador, había considerado una costumbre recibir dinero de los contratistas del Estado.

El 4 de agosto de 1974 Richard Nixon renunció como Presidente de los Estados Unidos, cuando su procesamiento criminal había sido recomendado por el Comité Judicial. Se lo acusaba de haber obstruido a la Justicia de distintas formas inclusive mediante falsos testimonios, ocultando evidencias y aconsejando a testigos que cometieran falso testimonio"¹⁴

Aquí surge una pregunta preocupante: ¿la corrupción se agudiza con la democracia? Quizás la respuesta está más ligada al tiempo económico, a la ampliación de los mercados; y lo que se agudiza es la visión de la corrupción. La democracia, a pesar de sus límites, deja transparentar con más claridad los hechos de corrupción. El papel cada vez más fuerte de la opinión pública y los medios de comunicación en las sociedades posmodernas presiona para que los hechos no queden en el silencio. Lo nuevo está también en que la corrupción afecta a la cabeza de la nación. Esta situación la vemos también en Latinoamérica.

Desde el punto de partida hay una constatación: la corrupción está ligada al poder político y económico. Sin embargo, también allí se marca el límite de la acción anticorrupción: se busca que el poder constituido no se altere. Generalmente se logran arreglos con los principales implicados para un castigo limitado, para no tener que llegar a una visión traumática de que el problema no se reduce a un comportamiento personal, sino que se proyecta al establecimiento de compromisos y redes que involucren al sistema.

Aquí podemos ver también el tiempo económico: en el caso Clinton-Lewinsky se reproduce el problema del encubrimiento y obstrucción de la justicia. Sin embargo, la diferencia de tiempo económico hacía previsible un desenlace diferente: mientras Nixon está en medio de un período de crisis que arranca en torno a los 70 y obliga a un reordenamiento del sistema; Clinton está en

14 MORENO Ocampo, Luis, Op. Cit. El subrayado es nuestro.

un período de expansión de la economía americana en medio de la crisis mundial. Por ello, no había inclinación a una inestabilización política que podía afectar el proceso económico.

Al mismo tiempo, el lapso entre estos dos casos muestra la evolución que se ha operado en el campo ético y cultural. Hay un desplazamiento desde el juicio en torno al respeto a las normas, al juicio en torno a la eficacia de los resultados. El largo proceso del ocaso del deber empieza a encontrar su legitimación no sólo en la esfera de lo privado, sino también en el terreno de lo político y lo público.

Caso Lockheed

El otro caso emblemático es el de la compañía de aviación Lockheed, como un “claro ejemplo de una típica maniobra de soborno internacional.”¹⁵ Allí participan una compañía extranjera que es la que paga el soborno y altos funcionarios de los gobiernos de países desarrollados y en desarrollo (Irán, Filipinas, Indonesia, Holanda, Italia, Japón).

En Japón se estableció la responsabilidad de dos Primeros Ministros. En Estados Unidos, el organismo de control (la *Security Exchange Commission*) elaboró un informe que mostraba las responsabilidades del Presidente y del Gerente General de la empresa. “Noonan, analizando este informe, señala que era difícilmente creíble que tales operaciones pudieran ser el resultado de una gavilla de dos personas a las que felizmente se había echado. Destaca que el Comité dio suficientes elementos para una visión más amplia. Su informe probaba que los auditores internos y abogados no cumplieron con sus deberes; que las acciones ilegales habían comenzado antes que Kotchian y Haughton ocuparan sus cargos y que si bien los pagos de esa clase habían sido “endémicos” en un número de países extranjeros, un “modo de vida”, (el Comité) creía que habían sido innecesarios, que todo había sido una *tragedia innecesaria*”¹⁶

15 MORENO Ocampo, Luis, Op. Cit

16 MORENO Ocampo, Luis, Op. Cit

La individualización de las responsabilidades se repite, así como el establecimiento de compromisos en el desenlace.

Esta preocupación emerge con fuerza en Estados Unidos en un momento en que la economía atraviesa una crisis y empieza a operar el dominio del capital financiero. En un período de “acumulación originaria” los métodos ilegales pueden ser permitidos; pero llega un límite en que la corrupción se vuelve un obstáculo al desarrollo del capital constituido.

En el tiempo económico hay un segundo elemento: el predominio del capital bancario y financiero abre tendencias especulativas que pueden favorecer la corrupción. La globalización debilita a los estados nacionales, por lo cual los controles estatales pierden eficacia; sin embargo, no se han creado suficientes controles mundiales y regionales. Un signo es que recién 25 años después de esta primera preocupación se ha aprobado un Convenio internacional contra el soborno. Todavía hay una desproporción entre el cúmulo de discursos y eventos sobre el tema anticorrupción y el establecimiento de medidas efectivas en contra de este problema.

“El reclamo norteamericano de la década del setenta, se ha extendido a todas las regiones del mundo; la novedad no es la corrupción, sino que universalmente surge un fuerte reclamo de control”¹⁷ Sobre todo en Italia y Japón las acciones afectan a la propia conducción del Estado.

América Latina

En América Latina cobra fuerza esta temática en los años 90: Collor de Melo es destituido (impeachment) de su cargo el 29 de septiembre de 1992, en sesión plenaria del Parlamento. El Caracazo se inicia el 27 de febrero de 1989 y Carlos Andrés Pérez es desplazado del poder el 21 de mayo de 1993. Salinas de Gortari en México, termina su Gobierno, sin embargo, sobre todo en

17 MORENO Ocampo, Luis, Op. Cit

la fase final de su mandato, la sombra del crimen político y las acusaciones sobre sus vinculaciones al narcotráfico, debilitan su gestión. El ciclo se cierra con la caída de Abadalá Bucaram en las jornadas de febrero de 1997.

Hay varios procesos que confluyen en este tiempo. El retraso en el tratamiento de este tema hasta los noventa, se basa ante todo en un factor geopolítico de contención de los problemas internos. Mientras el tema de la seguridad hemisférica era el objetivo estratégico fundamental frente al enemigo, el bloque del Este, no había espacio para reconocer el mal al interior del propio bloque. No es que se desconocía el problema, más bien se lo subordinaba al objetivo geopolítico básico. Un signo es la cínica percepción de los políticos norteamericanos que reconocen al dictador de turno: "He's a son of a bitch, but is our son of a bitch".

La caída del Muro permite reconocer los problemas de la corrupción política. Sin embargo, la reacción no viene de las élites políticas, sino más bien que parte de la desconfianza de la ciudadanía ante los políticos. Es un factor de la crisis de representatividad que se vive en el Continente. La clase política interviene más bien cuando ve que el proceso puede desbordarla y conducir a un cambio del poder.

Un segundo elemento es el cambio de modelo económico y político. Como establece Huntington, la "modernización engendra corrupción ... porque implica un cambio en los valores básicos de la sociedad". Además, "crea nuevas fuentes de riqueza y poder, cuya relación con la política no es definida por las normas tradicionales dominantes, en tanto que las pautas modernas aún no han sido aceptadas por los grupos dominantes de la sociedad". "En tercer lugar, la modernización fomenta la corrupción gracias a los cambios que produce del lado de la salida del sistema político."¹⁸

18 HUNTINGTON Samuel, Op. Cit.

Esta tendencia general de las modernizaciones se agudiza en la fase actual, por el paso hacia formas de capital financiero que abren posibilidades para procesos especulativos. Diversos estudios muestran que los procesos de privatización en América Latina han sido fuente de corrupción, ya sea por el lado de subvaluaciones de los bienes públicos, como por el proceso seguido en la venta. La reacción ciudadana ante esta política será uno de los factores desencadenantes de la develación de la corrupción. Frente a la ética de la resignación, los pueblos levantan su voz en contra de la corrupción.

La expansión de la democracia en todo el Continente crea condiciones para una mayor transparencia en el control de la corrupción, tanto desde la institucionalidad, como desde la acción ciudadana. Parte constitutiva de las democracias maduras es la formación de una opinión pública fuerte, con un papel decisivo de los medios de comunicación. En todos los casos de lucha contra la corrupción, la opinión pública y los medios de comunicación desempeñan un rol decisivo, a partir de la presión social que convierte a este tema en punto fundamental de la agenda.

Los países de América Latina perciben la corrupción como un tema clave. Transparencia Internacional desde una definición de la corrupción como "abuso de cargo público para beneficio privado", establece un Índice de Percepción de la Corrupción Internacional para 1998, para 84 países tanto desarrollados como en vías de desarrollo. Los resultados para América Latina son los siguientes:

Puesto	País	Resultado Índice 1/ ¹⁹	Desviación estándar 2/ ²⁰	Encuestas utilizadas 3/ ²¹
20	Chile	6,8	0,9	9
27	Costa Rica	5,6	1,6	5
41	Perú	4,5	0,8	6
42	Uruguay	4,3	0,9	3
46	Brasil	4,0	0,4	9
49	Jamaica	3,8	0,4	3
51	El Salvador	3,6	2,3	3
55	México	3,3	0,6	9
59	Guatemala	3,1	2,5	3
61	Argentina	3,0	0,6	9
61	Nicaragua	3,0	2,5	3
66	Bolivia	2,8	1,2	4
77	Ecuador	2,3	1,5	3
77	Venezuela	2,3	0,8	9
79	Colombia	2,2	0,8	9
83	Honduras	1,7	0,5	3
84	Paraguay	1,5	0,5	3

19 1/ El resultado IPC 1998 se refiere a las percepciones del grado de corrupción según las ven los empresarios, los analistas de riesgo y el público en general, y varía entre 10 (altamente limpio) y 0 altamente corrupto.

20 2/ Desviación estándar indica las diferencias entre los valores indicados por las fuentes: mientras más grande es la desviación estándar, mayores son las diferencias en las percepciones que las fuentes tienen sobre un país.

21 3/ En cuestas utilizadas se refiere al número de encuestas que evaluaron el desempeño de un país. Se utilizó 12 encuestas y se requirió por lo menos 3 encuestas para incluir a un país en el IPC 1998.

Fuente: Transparencia Internacional, 22 septiembre 1998.

Si bien se basa en una concepción demasiado parcial de la corrupción (la actuación del sector público) y en la opinión sobre todo del sector empresarial, podemos constatar que el tema de la corrupción es preocupante en nuestro Continente. Únicamente en dos países (Chile y Costa Rica) hay una percepción por encima de la media (6,8 y 5,6), de lo que podemos colegir que opinan que la corrupción no es aún sistemática. En todos los demás, el sector empresarial percibe que la corrupción rebasa la media y se constituye en un tema preocupante. Es alarmante que dentro de una lista de 85 países cinco Países latinoamericanos se encuentren entre los 10 más corruptos: Paraguay (84), Honduras (83), Colombia (79), Venezuela (77) y Ecuador (77). Allí se percibe una situación extrema y podemos colegir que opinan que hay corrupción sistemática y formas de "hipercorrupción".

Pero no es suficiente un índice de percepción del problema de la corrupción. Sería conveniente también establecer un índice de la lucha contra la corrupción, valorar los resultados en esta causa; pues a menudo hay un manejo político de los resultados.

En América Latina, hay nuevos signos de la decisión política para enfrentar la corrupción. Un paso en esta dirección se realiza en la aprobación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, que se suscribe en Caracas en el mes de marzo de 1996. Allí podemos ubicar las concepciones, alcances y límites que están operando efectivamente en torno a este problema.

Corrupción Política
en
América Latina

CAPÍTULO TERCERO

BRASIL: EL "IMPEACHMENT" DE COLLOR DE MELO

Ética y política

En la caída de Collor de Melo, la lucha contra la corrupción desempeñó un papel central. Sin embargo, es necesario ver que es un factor dentro de un proceso más amplio de lucha política. "La tesis corriente de este derrumbamiento es que su caída se dio como consecuencia del nivel de corrupción en que el protagonista estuvo envuelto o como simple consecuencia de la crisis económica ya insustentable... Reconozco la importancia de los dos factores anteriormente mencionados; pero creo más que el derrumbamiento del gobierno de Collor resulta de la trama de fuerzas suscitadas por los actores involucrados." "El proceso de renuncia-impeachment no es un fenómeno moral, es un proceso más político que económico."¹

El paradigma es claro: "una crisis del régimen..., por el ascenso al primer plano del candidato Lula, tendió a transformarse en una crisis de dominación social o de hegemonía" del poder tradicional, lo que hubiera creado condiciones para un reordenamiento político. Con ello, la tendencia a la liberalización de la economía podría haber encontrado serios obstáculos. "Frente a esto, todas las diferencias previas (en la primera vuelta) en el

1 PINHEIRO DO NASCIMENTO, Elimar, *Adiós señor Presidente! Análisis del proceso político de la renuncia de Collor de Melo*, Revista Ecuador Debate, #33, CAAP, Quito, diciembre 1994.

sector anti-Lula, que eran enormes, desaparecieron para constituir un bloque absolutamente heterogéneo de fuerzas sociales y políticas que recurrieron a todos los recursos para evitar su derrota.”² Collor actuará como figura de transición para conjurar el peligro de la izquierda; pero luego será recambiado por una alternativa más orgánica.

La figura de Collor de Melo

La crisis política que se manifestó en “el desgaste de las instituciones, la pérdida de la credibilidad de la política y los políticos”, después del largo interregno del gobierno de José Sarney y del descalabro de la “Nueva República”, “preparó el camino para una campaña y un candidato mesiánico y triunfalista”³

Esta figura sale de las filas de la oligarquía nordestina de Brasil. La clase política tradicional y el “stablishment” se organizan en torno a la figura del gobernador de Alagoas, Fernando Collor de Melo. Catalogado como “un hombre arrogante, egocéntrico y con ímpetu imperialista, su discurso de joven moralizador y modernizador correspondía a las necesidades de desmontar un esquema intervencionista e impulsar una apertura económica inaplazable.”⁴

Durante la campaña, los medios de comunicación, a pesar de conocerlos, silencian los antecedentes de Collor. “El estilo de gobernar de Collor se forjó al calor de una personalidad todopoderosa, creada en la impunidad, en el hábito de la transgresión de la ley, sin consecuencias negativas para su autor. La droga, las orgías, los desmanes, son componentes importantes en el período de su formación, los conflictos familiares también”. A pesar de ser un alagoano que inició su vida política en Alagoas, fue formado y “es hijo de Brasilia. Pero de la Brasilia de la impuni-

2 DE OLIVEIRA, Francisco, *Fernando Collor de Melo. Perfil de un prestidigitador*, Revista Nueva Sociedad #118, julio 1991.

3 DE OLIVEIRA, F., Op. Cit.

4 Revista Semana, Nº 544, octubre 6-13 de 1992, p.85. Cit por. Rafael Ballén, *Corrupción Política*, Ed Acrópolis, Bogotá, 1994. p.60.

dad, del autoritarismo... la prepotencia de los miembros de la juventud dorada y de las "señoras dueñas del mundo"⁵

Silencian también los problemas de corrupción que se dieron en el ejercicio de la Gobernación y más bien presentan a Collor como el adalid de la lucha contra la corrupción: "Ya antes de la victoria de Collor hubo indicios de corrupción en torno al candidato... En aquel momento, sin embargo, los deslices de la campaña eran relegados a un segundo plano en función de intereses mayores"⁶. "Durante la etapa electoral que llevó a Collor a la presidencia... el diario *O Estado de Sao Paulo* y la *Red Globo* de televisión evitaron que el pasado de corrupción de Collor como Alcalde de Maceió, la capital del estado de Alagoas, se divulgase y lo perjudique en los comicios. Durante la campaña los empresarios de los medios se sentían amenazados por la candidatura del sindicalista y diputado del Partido de los Trabajadores, Luis Ignacio "Lula" da Silva".⁷ Los medios de comunicación y, en particular la *Red Globo* de televisión, propiedad de un amigo del padre de Collor, serán uno de los fabricantes del fenómeno Collor.

El discurso

Aquí se da un elemento que se repetirá en los demás casos en América Latina: el discurso anticorrupción se convierte en uno de los ejes de campaña: la clase política reconoce la demanda social y la absorbe como fuente de control electoral.

Collor de Melo, triunfa en la primera vuelta con un discurso de "arremetida contra el sistema político-partidario, ... denunciando a los corruptos, las lacras sociales identificadas no desde el ángulo de la desigualdad en la distribución de la renta y de la

5 PINHEIRO DO NASCIMENTO, E., Op. Cit.

6 LATTMAN-WELTMAN Fernando, Plinio de Abreu Ramos y José Alán Dias Carneiro, *Construcción y abandono de un buque defectuoso*, Revista Chasqui, #44, CIESPAL, Quito, enero 1993.

7 DE CASTRO, Rondón, *¿Renacimiento espiritual en los medios brasileños?*, Revista CHASQUI #44, CIESPAL, enero 1993.

violencia del proceso de acumulación, sino desde el punto de vista de la ineficiencia del Estado".⁸ Collor realizaba contundentes declaraciones de que volvería a implantar la moralidad pública en el país prometiendo acabar con los "marajás".⁹

Se configura un discurso que combina la lucha contra la corrupción con la modernización del Estado: "Voy a romper en Brasil el ciclo de impunidad administrativa que impide la modernización del aparato estatal. Pondré a los corruptos tras las rejas"¹⁰ Collor se presenta además como el "enemigo número uno" del Presidente José Sarney y de los partidos políticos en general. En definitiva, un candidato "anti-sistema", a pesar de todos los cargos que había ocupado y con una imagen política favorable en el clima reinante.¹¹

"Un discurso que sintonizaba a la par con el empresariado y con la opinión pública "moderna", mas de una manera *out side*... En los componentes neoliberales de su discurso dirigido a los grandes empresarios afirmaba sus deseos de restringir el Estado, fortalecer el campo del sector privado, insertar al país en el primer mundo, atraer las inversiones extranjeras. En su estilo violento antiélite, los pobres indigentes del país parecían encontrar su defensor: un líder rico, joven y poderoso contra las élites perversas"

Desde un discurso mesiánico logró convocar el apoyo de los sectores más pobres desorganizados. Pero además desarrolló dos contenidos que le garantizaron la captación del voto: "el de la **moralidad pública**, prometiendo persecución a los "marajás", de fácil repercusión entre los miembros de los sectores medios urbanos, y el de la **modernidad** anunciando la privatización y la apertura al comercio internacional, de positiva repercu-

8 DE OLIVEIRA, F., Op. Cit.

9 CEDEAL, *Brasil. Situación política y social*, Revista SITUACION LATINOAMERICANA #13, octubre 1992.

10 Citado por RIOFRIO, Fabiola, *Collor: en el ojo del huracán*, El Comercio, Domingo 6 septiembre 1992, p. B-7.

11 PINHEIRO DO NASCIMENTO E., Op. cit.

sión para los acreedores internacionales y los empresarios.”¹² Logró el 28% de los votos, con lo cual pasó a la segunda vuelta para enfrentar a Lula da Silva.

“La segunda vuelta electoral fue un verdadero conflicto de clases, expresado electoralmente en las formaciones que se alinearon en torno a los dos candidatos (Collor y Lula)”¹³. Collor triunfa y conjura el peligro del P. T.

El desgaste del poder

En el poder se destapa la real naturaleza de Collor y su grupo, recubierta por una hábil campaña de marketing político que estuvo encabezada sobre todo por la Red *Globo* de televisión.

Adopta las primeras medidas económicas, las cuales fracasaron antes del primer año de gobierno. Para 1992, si bien hubo un leve crecimiento de las inversiones extranjeras y el nivel de la reserva era de 10 billones de dólares, el país se encontraba con un índice de crecimiento negativo en el orden del 1%, hubo una recesión en el ingreso de la renta per cápita de cerca del 10% y una inflación de 1174,47%.¹⁴

El discurso mesiánico había creado expectativas para el gran ajuste de cuentas. Inicialmente maneja un estilo “populista” de relación directa líder-masa, de menosprecio de las instituciones y de una definición ambigua del enemigo (las élites). Pero progresivamente Collor restablece el acuerdo con las fuerzas tradicionales en torno a un programa neoliberal; lo que comienza a configurar la resistencia de la gente.

Al mismo tiempo, aunque el régimen cuenta con el apoyo de los sectores empresariales, éstos mantienen un distanciamiento con el Presidente y más bien respaldan la gestión de su ministro de

12 Revista *Veja*, 15 noviembre de 1989.

13 DE OLIVEIRA, F., Op. cit.

14 *Gazeta Mercantil*, 31 diciembre de 1992.

economía: en el momento más álgido de la crisis, "la encuesta entre empresarios señala que el 35% de los entrevistados apoya al presidente (frente al 12% en la población en general); mientras, que el 94% manifiesta su apoyo al ministro de economía y el 71% apoya la línea adoptada en la política económica"¹⁵ El fracaso de esta política, particularmente en el control de la hiperinflación, ahondará las distancias con los empresarios, que no se jugaron por un apoyo total al presidente, aunque tampoco movieron su destitución. En este sentido, Collor de Melo sirvió más como una figura de transición, para evitar el peligro petista y el riesgo de una crisis de hegemonía y permitió a los partidos ganar tiempo para rehacer el tejido de control electoral para levantar un candidato más orgánico como Fernando Henrique Cardoso.

La búsqueda de una mayoría parlamentaria se ve dificultada no sólo por la actitud autoritaria de Collor, sino también por la dispersión de las fuerzas políticas. Finalmente establece un acuerdo sobre todo con el PFL, de derecha; aunque esto no evitará la debilidad del Gobierno dentro del parlamento.

La fragilidad parlamentaria y las contradicciones de la política económica, inician el desgaste del régimen.

La corrupción

Sin embargo, el detonante para la crisis fueron las denuncias de corrupción: "desde el inicio de su mandato en marzo de 1990, el Gobierno de Collor de Melo ha sido acusado en diversas ocasiones de prácticas irregulares, sin embargo, éstas afectaban a asesores y colaboradores del presidente".¹⁶ Entre los acusados estuvo su propia esposa.

La crisis se agudiza cuando las denuncias afectan a la cabeza: a mediados de mayo de 1992 "el hermano del presidente, Pedro

15 CEDEAL, Revista SITUACION LATINOAMERICANA#10, Agosto 1992.

16 CEDEAL, Op. cit. #10.

Collor de Melo, acusó al empresario Paulo César Farías, "PC", de haber montado una red de tráfico de influencias en el gobierno federal. Las acusaciones alcanzaron al presidente en la medida en que Paulo César Farías contaba con el apoyo del presidente y actuaba como su "testaferro".¹⁷

Tal como lo señalamos en el primer capítulo, la corrupción no es un asunto de actuación individual; más bien se establece una red, que tiene raíces profundas en el poder y que encuentra un "pivote", en personajes como PC Farías: el informe de la Comisión Parlamentaria señala que Farías "se asoció con distintas personas con la confluencia de voluntades para cometer delitos". No se trata tampoco de la actuación únicamente de los funcionarios públicos; hay una profunda imbricación entre poderosos intereses privados y la actuación de los funcionarios: El Director General de la Policía, Amauri Galindo, después de analizar los diskettes de la contabilidad paralela de Paulo César Farías, señala que "el dinero depositado por titulares de cuentas bancarias "fantasmas" ligados a PC Farías en las cuentas bancarias destinadas a pagar los gastos personales del presidente -6.5 millones de dólares en dos años- provino de sobornos pagados por empresas constructoras beneficiadas con informaciones privilegiadas"

Aquí hay un factor clave para entender el proceso: hay una ruptura dentro del bloque dirigente. El detonante es el "mal gerenciamiento del esquema de corrupción": "En Brasil existe una larga experiencia en el montaje y gerencia de vastas redes de corrupción". En el caso de Collor fracasa este "gerenciamiento" debido al "exceso de prepotencia y de ganancia, junto a la inexperiencia". Desde los primeros meses se dio "un brutal aumento de los porcentajes exigidos por el gobierno para contratos, excediendo el tradicional 10% hasta niveles del 30 % o 40%, aparte de una mucho mayor agresividad en este tipo de transacciones".¹⁸

17 CEDEAL, Op. cit. #10.

18 CARVALHO, Carlos Eduardo, *Brasil. La caída de Collor*, Revista Nueva Sociedad #124, abril 1993.

Se combinan dos elementos: una disputa familiar y regional mal resuelta en torno al control de las comunicaciones en Alagoas, y que desemboca en la denuncia de Pedro Collor de Melo en contra de PC Farfás; y la resistencia de los grupos de poder ya establecidos.

Al pertenecer Collor a un sector económico que no había accedido al mando directo del gobierno aunque había participado subordinadamente y en el ámbito regional en el poder, cuando logra el control de la administración, busca utilizarla para acelerar el tiempo de la reacumulación de capital en manos de su grupo. Esto genera niveles de resistencia dentro del propio bloque gobernante, sobre todo de los sectores tradicionales que habían logrado sistematizar una corrupción socialmente "aceptable". Aquí hay un paralelismo con el caso de Bucaram en Ecuador.

El Congreso se convierte en el espacio decisivo del proceso: instaura una Comisión Parlamentaria de Investigación (CPI), solicitada por Eduardo Suplicy, Senador, y José Dirceu, Diputado, ambos del PT. Inicialmente el Gobierno mantiene la mayoría, aunque posteriormente disputas por razones regionales con un Senador oficialista, llevará a que éste renuncie al puesto en la CPI, entregándolo al Senador José Bisol, candidato a la vicepresidencia en la lista de Lula: la oposición logra una mayoría decidida a proseguir las investigaciones. Cuentan con la acción firme del Movimiento por la Ética en la Política (MEP) de un sector de la prensa escrita y la policía federal.

Sin embargo el trabajo de la CPI no era tomado muy en serio por las fuerzas políticas tradicionales. Todos los antiguos líderes políticos se oponían al proceso. "Temían todos que la cuestión terminase en un golpe militar. También la mayoría de los gobernadores se pronunciaban contra la CPI"¹⁹

Pero hay un hecho imprevisto que cambia el curso de los acontecimientos: el chofer de Collor, Eriberto Franca, declara ante la

19 PINHEIRO DO NASCIMENTO E., Op. cit.

Revista *Isto E* que efectivamente recibía dineros de PC Farías para el Presidente Collor. El 1° de julio de 1992 ratifica sus denuncias ante la CPI, en una sesión televisada a todo el país (TV Bandeirantes). Esta declaración “desencadena una serie de movimientos que cambian la relación entre los dos campos adversarios.”²⁰ Además, abre pistas para la investigación de las relaciones entre la red PC Farías y el presidente: se establece la entrega de más de 6,5 millones de dólares al Presidente y su familia y se comprueba, a través de las investigaciones de las cuentas telefónicas de PC Farías, la relación de la red con los diferentes ministerios, el Banco del Brasil, la Caja Económica Federal y la Presidencia de la República. La política no es un proceso determinista: la actuación de los individuos y de los actores sociales puede influir en la perspectiva.

Los medios de comunicación empiezan a involucrarse lentamente, en primer lugar la prensa, particularmente las Revistas semanales *Veja e Isto E* y los dos grandes diarios influyentes, la “Folha de Sao Paulo” y “O Estado de Sao Paulo” hasta que en el proceso se incorporan, sobre todo en la parte final, las cadenas de televisión. “En un movimiento gradual y continuo, la prensa abandonó el navío y pasó a dirigir su hundimiento”²¹. Paradójicamente, los media que contribuyeron a crear la figura de Collor, al final apoyaron a su destitución.

La ciudadanía empieza a movilizarse. La democracia generalizada en el Continente se torna en uno de los ambientes favorables para la ampliación de la lucha contra la corrupción. Aunque la reacción se da en primer lugar contra las medidas políticas del régimen, esta dinámica nos lleva a un elemento clave en el proceso anticorrupción en América Latina; la reacción se realiza ante la implantación del modelo neoliberal pero se torna explosiva cuando se combina con la lucha contra la corrupción. El paso a una nueva forma de funcionamiento de la economía y la política crea condiciones para la entrada de nuevas formas de corrup-

20 PINHEIRO DO NASCIMENTO E., Op. cit.

21 LATTMAN-WELTMAN F. et al., Op. cit.

ción, pero también marca la irrupción de actores sociales con una sensibilidad crítica ante la actuación de los políticos con una sensibilidad especial frente a la inequidad de su forma de vida.

La caída de Collor, y esto se repetirá en los demás casos en América Latina “debe acreditárselo en gran medida, a la intensa movilización de la sociedad, expresada en las mayores manifestaciones callejeras ocurridas desde la campaña de 1984 a favor de las elecciones presidenciales directas. Pese a ser intensa, sin embargo, la presión popular carecía de condiciones para retirar a Collor del Gobierno. Basta señalar que el movimiento ganó las calles *después* de que la CPI fuera instalada.”

Recordemos algunos hechos: el 16 de agosto de 1992 fracasa el llamado de Collor para que “su gente” demuestre la adhesión al Gobierno en las calles, luciendo los colores verde y amarillo de la bandera brasileña. En lugar de ello millones de brasileños acataron la exhortación de la oposición de lucir símbolos de color negro para pedir la renuncia del presidente. Dos días después, el 18 de agosto, los partidos aliados a Collor rompen filas y los legisladores hasta entonces oficialistas comienzan a manifestarse en favor del enjuiciamiento del presidente.²²

La caída

En la caída de Collor, como en los otros casos que analizaremos, confluyen dos procesos: la movilización ciudadana y la acción institucional, sobre todo de los parlamentos. Sin un quiebre del bloque gobernante no había posibilidad de la caída de Collor. Esta situación, al igual que en el caso de Carlos Andrés Pérez en Venezuela o de Abdalá Bucaram en Ecuador, muestra que la lucha contra la corrupción se mueve dentro de los límites del reordenamiento del poder, más que de un cambio del mismo, como se evidenciará en los desenlaces de estos procesos.

²² Cronología de los hechos en base a Diarios EL UNIVERSO y EL COMERCIO, varias fechas.

La participación de las fuerzas políticas es aún más lenta. La iniciativa parte de las fuerzas de oposición, particularmente el PT; pero progresivamente, Collor pierde el apoyo de todos los partidos aliados y "en la recta final estaban con el Presidente solo el gobernador de Bahía y líder del PFL (derecha "fisiológica"), Antonio Carlos Magalhaes, y el Gobernador de Río de Janeiro y presidente del Partido Democrático Laborista (PDT populista-centro), Lionel Brizola".²³

Después del informe de la CPI señalando la responsabilidad del presidente, se abre un nuevo terreno de lucha en torno a lo jurídico. Como sucederá en el caso de Carlos Andrés Pérez y luego en el de Abdalá Bucaram, aunque la Constitución no se encuentra reglamentada en los artículos correspondientes, el proceso político abre el cauce de su aplicación y en el caso de Brasil se instaura el mecanismo del "impeachment".

El Gobierno intenta mantener y ganar el apoyo de los diputados, sobre todo por medio de la entrega de partidas y préstamos. Sin embargo, la presión de la opinión pública y de la movilización ciudadana va en aumento.

Finalmente la votación por el "impeachment" de Collor en el Congreso, el 29 de septiembre de 1992, "superó todas las previsiones: 441 a favor, 38 en contra, 1 abstención y 23 ausencias". Situación que se reforzó en la votación del Senado el 29 de diciembre: 76 votos por la separación de Collor y 3 en contra.²⁴

Debemos reconocer que la lucha contra la corrupción es la lucha contra el poder; pero éste logra finalmente encauzar esa lucha. Por ello, se da una confluencia entre la movilización ciudadana y la acción institucional. La sola movilización no logra el resultado de la destitución, como veremos en el caso de Venezuela, en donde dos intentos de golpe fracasan; pero al final se impone la decisión institucional del parlamento. Aunque las fuerzas

23 CARVALHO C.E., Op. cit.

24 CEDEAL, Op. cit. #13.

políticas, sobre todo parlamentarias, y la propia opinión pública, actúan sólo bajo la presión de la movilización ciudadana.

“Lo que permitió que la destitución del Presidente recibiera la mayoría de los votos de los diputados (muchos se pasaron a la oposición a último momento), no fueron directamente los medios de comunicación. Los medios lo hicieron indirectamente acompañando con su cobertura las grandes manifestaciones populares que se extendían del norte al sur de Brasil”²⁵

Este tipo de desenlace lleva a recortar los alcances de la lucha contra la corrupción. Finalmente el proceso contra Collor se ha ido diluyendo en las instancias judiciales. Y el recambio final se opera en un cambio de figura: Collor por Cardoso, a fin de garantizar la continuidad del modelo, desembarazado de las formas extremas de la corrupción; aunque las denuncias han vuelto nuevamente a afectar a la cabeza presidencial.

“El derrumbe de Collor fue el fin de un gobierno, pero no de la crisis que le permitió surgir. Al final, tal vez el mayor problema haya quedado de lado, porque antes de preguntarse por qué la “sociedad brasilera” destituyó a Collor, debería interrogarse por qué lo eligió”²⁶

Ahora Collor puede regresar para terciar como candidato a Senador. La justicia ha diluido el proceso. La lucha política contra la corrupción ha cumplido su propósito: permitió conjurar el peligro petista y ganar tiempo para un recambio político en el bloque dominante. Jugó el papel de una catarsis colectiva y luego vuelve el viejo tiempo del olvido.

25 ALVES D'AZEVEDO, *El pueblo decide*, extracto del trabajo *Brasil: Ascenso e queda de um presidente*, reseñado en Revista CHASQUI, #44, CIESPAL, Quito, enero 1993.

26 PINHEIRO DO NASCIMENTO E., Op. cit.

VENEZUELA: LA CAÍDA DE CARLOS ANDRÉS PÉREZ

Del Caracazo al intento de golpe

El tiempo se condensa en el acontecimiento. Al rebasar el orden representado, éste anuncia las tendencias. Muchas veces los resultados se ven después de que el acontecimiento desaparece de la visibilidad.²⁷

En febrero de 1989, apenas tres semanas después de asumir por segunda vez la presidencia, Carlos Andrés Pérez decretó un paquete de ajustes económicos, dentro del cual estaba la elevación del precio simbólico de la gasolina. “El anuncio provocó violentas manifestaciones populares, que *degeneraron* en tres días de disturbios y saqueos, que dejaron, según cifras oficiales, unos 300 muertos y pérdidas millonarias en locales comerciales”²⁸ El acontecimiento se conoció como el “Caracazo”.

Carlos Andrés Pérez, desde el mismo día que inició su segundo mandato, el 2 de febrero de 1989, lo hizo en condiciones adversas. La pérdida de su popularidad se da a partir de la situación económica, y, sobre todo, del tipo de política que aplica ante la crisis: elimina los subsidios e inicia un proceso de privatización, acorde con las recomendaciones de la política neoliberal.

Una fuerte reacción ciudadana se expresó en el “Caracazo”, el 27 de febrero. Aquí está la semilla para la caída de Andrés Pérez. Las expectativas ciudadanas por el triunfo de Pérez son frustradas. La imagen exitosa del primer mandato (1974-1979), asegura el respaldo electoral. “Carlos Andrés Pérez se ofreció como el hombre que sacaría a Venezuela de una crisis grave... Confiados en que se repetiría la bonanza de su primer gobierno

27 BADIOU, Alain, *¿Se puede pensar la política?*, Editorial Nueva Visión, Buenos Aires, 1990.

28 Revista 15 DIAS, Quito, 16 de enero de 1992. El subrayado es nuestro, para mostrar el tipo de lectura oficial de las movilizaciones sociales.

- fruto del dispendio de las rentas petroleras- el electorado volvió a elegirlo”²⁹ En forma prepotente, Carlos Andrés Pérez cree que puede manejar ese apoyo. Afecta la percepción simbólica de la bonanza y prosperidad, sobre todo en torno a la elevación del precio de la gasolina, símbolo de la época petrolera.

La pobreza afecta a la mitad de los venezolanos y “a ello se suman más de 5.000 escándalos de corrupción sin sentencia, en los que se han visto implicados miembros de la cúpula militar e influyentes dirigentes políticos”³⁰ “Casos de corrupción llenaban las páginas de los periódicos... Se calcula que aproximadamente el 30% del presupuesto se lo reparten directa o indirectamente, a través de las empresas del Estado, los políticos corruptos”. El propio Pérez logró sortear un juicio por presunta corrupción al acabar su primera presidencia en 1979.

Aquí, como en el caso de Collor de Melo y de Salinas de Gortari se combina “el fracaso de la gestión pública con la corrupción”³¹

Este descontento es recogido por un sector de militares. El intento de golpe de Estado del 4 de febrero de 1992, liderado por el Coronel Hugo Chávez se explica por el ambiente de corrupción y crisis económica que Venezuela vivía y cuya responsabilidad se le atribuía a Pérez.

“Los golpistas tenían el convencimiento que eran más perfectos que los demás en la sociedad venezolana, y que los dirigentes civiles de su nación eran estúpidos, corruptos y responsables de la crisis que ha venido sufriendo Venezuela (...) Su golpe era un ataque contra la corrupción, despilfarro y desorden que han llegado a caracterizar el sistema político venezolano”³²

29 PASARALuis, DESDE FUERA: *Ídolos caldos*, Revista Caretas, Lima, 1998.

30 Revista 15 DIAS, Op. cit.

31 PASARALuis, Op. cit.

32 Revista Semana, # 510, febrero 11.18 de 1994, pp.50 y 51. Citado por Rafael Ballén en “*Corrupción política*”.

La diplomacia internacional condena el intento golpista, en nombre de la defensa de la democracia. En el contexto internacional no había condiciones para una resolución extrainstitucional: tal como lo sustentamos la movilización social no logra resultados si no se combina con la acción institucional.

Las declaraciones realizadas desde 1991 por el escritor premio Príncipe de Asturias, Arturo Uslar Pietri, quien encabezaba un grupo de diputados independientes conocidos como "Los Notables", advertían sobre un posible golpe de Estado, propiciado "por el pillaje que se ha venido penetrando en todas las áreas de la vida nacional (...) Aquí se ha logrado la ingeniosa circunstancia de permitir la libertad de que uno hable, pero ante la manera fraudulenta de manejar el Estado, no se ha hecho nada... hemos llegado a la extrema circunstancia de que los que todavía creen en la democracia son los pendejos"³³

Las movilizaciones sociales se sucedían una tras otra. "Una fiebre ataca a los pobladores desde las medidas adoptadas en el 89 la fiebre denominada "paromanía", huelgas que se convirtieron desde entonces en el pan de todos los días de los venezolanos"³⁴ El sector más activo era el estudiantil.

Los manifiestos de los militares insurgentes recogían estas demandas y expresaban su intención de cambiar la sociedad venezolana comenzando con un "purificador" baño de sangre para los corruptos. Los militares rebeldes - sostenía un General retirado - son "un grupo más de venezolanos alzados. Estaban alzados los maestros, los médicos, los jueces, los estudiantes, los obreros. La diferencia estriba sólo en el modo de alzamiento"³⁵

La intentona golpista de febrero de 1992 fracasa y Hugo Chávez junto a un centenar de militares, son detenidos y van a la prisión

33 RODRIGUEZ, Tamara. "La Corrupción preocupa a los Venezolanos". Diario HOY, 20 febrero 1992.

34 AGUIRRE, Milagros, *Las voces de la calle*, El Comercio, 1º de agosto 1993, p B11.

35 Declaraciones del General (r) Alberto Muller, ex-Contralor General de las Fuerzas Armadas, Diario HOY, Quito, 8 de febrero 1992, p 7A.

o al exilio. Sin embargo, este hecho y las diversas declaraciones realizadas en torno de las causas del mismo, permitieron poner sobre el tapete y en conciencia social, el problema de la corrupción y el franco deterioro de la autoridad del gobierno. "Cuanto menos, opinan analistas, el golpe socava la confianza en un gobierno, que para el 92% de la población -según las últimas encuestas de opinión hechas inmediatamente antes del conato golpista de la semana pasada- ha cumplido un pobre papel en el frente económico".³⁶

Un sondeo de opinión realizado por la firma Penn and Schoen, a pedido del mismo gobierno luego del golpe, evidenció que la corrupción pasó a ser la principal preocupación de los ciudadanos venezolanos, por encima del alto costo de la vida, la falta de seguridad personal y el desempleo.

La corrupción

El 8 de noviembre de 1992, en una breve columna el periodista y ex-dirigente del Movimiento Al Socialismo (MAS), José Vicente Rangel, denuncia el manejo irregular de 17,2 millones de dólares de los fondos de gastos reservados o secretos de seguridad, manejados por el Ministerio de la Secretaría del Presidente. Posteriormente presenta el caso ante el Fiscal. Este asume su responsabilidad y oficializa ante la Corte Suprema de Justicia la acusación contra el Presidente y dos de sus Ministros, por fraude y malversación de fondos públicos.

La denuncia llevó a la Comisión de Contraloría de la Cámara de Diputados a designar el 17 de noviembre de 1992 una comisión especial de nueve miembros para investigar el caso³⁷.

La movilización social se intensifica; y el 27 de noviembre se realiza un segundo intento de golpe, encabezado por el Coronel Hugo Chávez, para desplazar a Pérez. Este segundo intento fra-

36 "Pobreza y Corrupción detonaron golpe en Venezuela según expertos" Diario HOY, 1 de diciembre de 1992.

37 Los datos están tomados de Diario HOY y Diario El Comercio, varias fechas.

casa nuevamente. Sin embargo, la sombra del Movimiento Bolivariano atravesará todo este período.

De acuerdo al informe final de la Comisión Especial, presentado en abril de 1993, el Presidente Carlos Andrés Pérez ordenó el 22 de febrero de 1989 aumentar en 250 millones de bolívares el presupuesto de gastos reservados del Ministerio del Interior; y dispuso que con esos fondos se compraran dólares en una oficina de Régimen de Cambio Diferencial (RECADI) que ofrecía la divisa a una tasa de 14,50 bolívares por dólar, mientras la tasa en el mercado era de 30 bolívares por dólar. El 12 de marzo de 1989 el Ejecutivo ordenó la eliminación de la RECADI, calificada por el propio Pérez como "un nido de corrupción". Y, agrega el Informe de la Comisión parlamentaria, en el trámite para la compra de los dólares así como para su entrega, luego de la desaparición de la RECADI, hubo una serie de irregularidades que implicaban al Presidente, pues ni el Ministerio de la Secretaría de la Presidencia que maneja los gastos reservados, ni ninguno de los funcionarios pudo decir a qué se destinaron esos dólares.

"El caso RECADI constituye la expresión culminante del proceso de degradación moral de la Venezuela contemporánea. Tiene dos vertientes bien definidas: la de los comerciantes e industriales particulares que tuvieron los mayores beneficios de la gigantesca estafa a la nación; y la de los funcionarios públicos, de mayor o menor jerarquía, que fueron sus cómplices directa o indirectamente, por acción u omisión. Cabe resaltar la complicidad evidente del Banco Central de Venezuela que hizo posible la realización de la gigantesca estafa". Después de la devaluación de 1983 se creó un sistema con cuatro tipos de cambio, incluyendo el mercado libre. La estafa se basaba en el manejo diferenciado de las tasas, de acuerdo a conveniencias políticas. "Durante su existencia RECADI contó con un presupuesto de US\$ 28,3 millones, pero otorgó permisos para divisas que correspondieron a US\$ 43,5 millones."³⁸ Según la Revista Visión, el monto malversado alcanzó la cifra de US\$ 60 millones.

38 Diccionario de la Corrupción en Venezuela, Tercer Volumen.

La reacción contra Carlos Andrés Pérez condensa el rechazo ciudadano a todo este proceso de corrupción.

La caída

Paralelamente a la acción del Parlamento, la Corte Suprema de Justicia aceptó estudiar el caso y el 29 de marzo de 1993, su Presidente, Gonzalo Rodríguez Corro, señalado como miembro del Opus Dei y ex-militante de COPEI, se reservó el derecho de elaborar una ponencia del caso que debía ser resuelta por los 14 miembros de la Corte Suprema. El 20 de mayo de 1993, la Corte Suprema por mayoría de 9 votos contra 6 abstenciones, decide que había mérito para juzgar al Presidente. Los 6 jueces que se abstienen mantenían ligazones con el partido gobernante, la Alianza Democrática. El dictamen también implica al ex-Ministro de la Presidencia, Reinaldo Figueredo, y al del Interior, Alejandro Izaguirre.

Allí cambian las declaraciones internacionales: los voceros de los diferentes gobiernos declaran que "el juicio es un ejemplo para la democracia". Controlada institucionalmente la lucha contra la corrupción, podía obtener su resultado.

Al día siguiente se reúne el Senado y decide por unanimidad dar paso al enjuiciamiento del Presidente, Carlos Andrés Pérez. Con ello, éste queda suspendido en su cargo y se posesiona interinamente Octavio Lepage, Presidente del Senado.

Se produce un largo debate jurídico en torno a la duración del gobierno de Lepage, pues hay vacíos constitucionales, que luego son llenados por decisión política. El Congreso finalmente nombra como Presidente transitorio a Ramón J. Velázquez, hasta que se realicen las elecciones.

Sin embargo, éste no es aún el desenlace. La Corte Suprema de Justicia decide también procesar al ex-Presidente Jaime Lusinchi, acusado por malversación de fondos de la partida de fondos secretos.

El sistema político y la economía continúan una crisis que aún no se resuelve. Triunfa en las elecciones Rafael Caldera, al margen de su partido original, el COPEI, y a la cabeza de una alianza heterogénea.

Pero finalmente el que triunfa es el Movimiento V República, encabezado por el Coronel Hugo Chávez. La imagen del acontecimiento, del "Caracazo" nuevamente se presenta. Ahora, con Chávez en la Presidencia habrá que ver si las perspectivas anunciadas de lucha contra la corrupción y de reformas económicas y políticas se realizan. El 96% de los ciudadanos venezolanos estima que la corrupción ha aumentado en los últimos años³⁹ por tanto constituye uno de los problemas básicos actuales. El camino está abierto hacia una Asamblea Constituyente que cambie la Constitución y sienta las bases de una nueva República.

MÉXICO: CRISIS POLÍTICA Y CORRUPCIÓN

Las sombras del fraude

Carlos Salinas de Gortari asume el gobierno en medio de un profundo proceso de desgaste: la debilidad con la que termina el gobierno de Miguel de la Madrid; la división interna del PRI, con la ruptura del cardenismo que se constituirá en el eje de la oposición de la izquierda y de la construcción del PRD; y las sobras del fraude electoral, afectaron profundamente la legitimidad del nuevo gobierno.

"Al iniciarse el sexenio salinista había un presidente cuestionado en su legitimidad, una Presidencia desgastada, una economía que no lograba repuntar los números rojos de falta de crecimiento y expectativas poco claras sobre el futuro del país y del sistema político". "El origen del gobierno salinista fue complicado

39 TREVISARI, Paulo Jr, *Todos contra los corruptos*, Diario El Comercio, miércoles 24 de marzo de 1999, pág. D5

porque el resultado de las elecciones de 1998 nunca quedó claro y ninguno de los principales actores estuvo nunca satisfecho. El famoso fraude de 1998 quedó como una piedra de molino al cuello del presidente".⁴⁰ El triunfo se dio apenas con el 50.4%.

Por ello, el objetivo de la primera fase del gobierno salinista fue ganar legitimidad sobre la base de una serie de acciones espectaculares, que impulsaran la popularidad del presidente, dentro de las cuales se ubica la lucha contra la corrupción.

La corrupción en México adopta formas muy profundas. No sólo se manifiesta en una cultura que atraviesa el conjunto de la sociedad, sino que afecta a las altas esferas políticas y se presenta en modalidades graves. En el terreno político los conflictos electorales llegan a niveles extremos de violencia: el PRD afirma que en el sexenio 1988-94 tuvo más de 230 asesinatos políticos de militantes.⁴¹

"La situación se complica cuando oficialmente se reconoce que los propios cuerpos policiales son parte del problema y no de la solución, al estar involucrados en los ataques a los propios ciudadanos y mantener vínculos con el crimen organizado".

Respecto al narcotráfico, se estima que en el mercado nacional transita droga por un valor de alrededor de 25.000 millones de dólares, cantidad que reflejaría la capacidad del narco para erosionar la fibra central del poder del Estado".⁴²

El discurso anticorrupción

"México fue un caso clásico de un país con un enorme nivel de corrupción, donde cada presidente asumía prometiendo contro-

40 AZIZ, Nassif, Alberto. En: México en el despilfarro: *Los años de Salinas*, Juan Pablos Editor, Facultad de Ciencias Sociales, México 1997, pp. 60 y 68

41 AZIZ, Nassif, A., Op. cit. p. 72

42 AGUILAR, Oscar y DUSSEL, Enrique, *México: Restos políticos y económicos*, Revista Nueva Sociedad, N° 159, Caracas-Venezuela, enero-febrero

larla y terminaba convertido en el mayor sospechoso de la historia. Salinas de Gortari, al comienzo de su gestión, dio muestras de una decisión que hacía pensar en que por fin se iba a realizar un cambio en serio".⁴³

Los juicios y posteriores capturas de importantes figuras de la sociedad mexicana, generaron la imagen que en realidad la lucha contra la corrupción sí iba a tener proyecciones.

En enero de 1989, cuarenta días después de haber iniciado el sexenio, el ejército aprehende a uno de los líderes sindicales más poderosos, Joaquín Hernández Galicia (la Quina), acusado de hechos de corrupción.

En marzo de 1989, la Procuraduría General acusa a cuatro figuras de la industria del corretaje de valores, las mismas que fueron detenidas y acusadas de "negociación ilícita de valores". Entre los acusados se encontraba Eduardo Legorreta Chauvet, quien fuera administrador de la campaña política de Salinas y que asomaba como amigo personal del Presidente.

En el mes de abril, se dan nuevas detenciones importantes: del número uno del narcotráfico Miguel Angel Félix Gallardo, del Jefe de Policía y unos 600 militares de la ciudad de Culicán, del Jefe de la Policía Judicial de Jalisco, del Jefe de Policía Federal de México.

En Junio de 1989, como resultado de la investigación sobre el asesinato en 1984 del periodista Manuel Buendía, es detenido José Antonio Zorrilla Pérez, Jefe de la Dirección Federal de Seguridad, acusado de ser el autor intelectual directo, con el objetivo de evitar denuncias sobre sus relaciones con el narcotráfico.

Estas medidas, inscritas en la necesidad de relegitimar el gobierno de Salinas y el papel del PRI, generaron impacto social inmediato. Como resultado de sus primeras acciones contra la

43 MORENO Ocampo, L, Op. cit.

corrupción, Salinas logró que su popularidad subiera al 80% en abril del 89. A esto hay que sumar que durante el gobierno de Salinas se removieron a más de la mitad de los gobernadores y se colocó interinos.

Sin embargo, los movimientos espectaculares del salinismo, sobre todo los de tipo político, muy pronto mostraron que su alcance era limitado y que sus efectos no lograban crear nuevos pisos institucionales, ya que casi durante todo el sexenio se repitieron los viejos círculos viciosos (de la política mexicana)". "El salinismo fue un gobierno con fuertes apoyos (temporales), pero con la fragilidad que da el consenso que viene de actos de gobierno de alcance muy temporal, es decir, sólo para el corto plazo".⁴⁴

Esta imagen positiva del gobierno comienza a desvanecerse por ciertos hechos. El caso de actividades ligadas a la recolección de fondos para la campaña del PRI, llevó a preguntarse a los ciudadanos mexicanos sobre la profundidad de la lucha contra la corrupción. "El 23 de febrero de 1993 se realizó una comida con el Presidente Salinas, en la misma que el cubierto costaba 25 millones de dólares, pero Emilio Azcárraga, dueño de Televisa (cuya fortuna según la revista Forbes es la más grande de América Latina), dijo que pagaría 75 millones"...Los partidos opositores argumentaron que "...el partido oficial podía recaudar 800 millones de dólares en una noche porque los empresarios que se los ofrecían obtenían mayores beneficios por otras vías"⁴⁵

Las acciones realizadas por Salinas no significaban modificar y resolver las causas estructurales de la corrupción: la relación entre quienes tienen la autoridad y quienes tienen el dinero. La lucha anticorrupción se mueve en el ataque a líderes sindicales desgastados y a políticos menores sin legitimidad.

44 AZIZ, Nassiff, Op. cit.

45 MORENO Ocampo, L, Op. cit.

La red Salinas

Los problemas se agravan sobre todo en el último año del mandato. 1994 fue uno de los más violentos de la historia democrática de México: "en unos pocos meses hubo una clara línea de violencia política que cruzó el asesinato del cardenal Posadas Ocampo, pasó por el secuestro del banquero Alfredo Harp, tuvo su momento más incierto en el asesinato de Luis Donaldo Colosio y unas semanas después de la elección concluyó con el asesinato de José Francisco Ruiz Massieu."⁴⁶

Las sombras llegan con el asesinato de Donaldo Colosio. El 23 de marzo de 1994, en Tijuana, fue asesinado el candidato del PRI a la Presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio, "en el momento en que su campaña entraba en una ruta de claro despegue y sus ofertas de cambio con certidumbre adquirían contornos creíbles para un público no priísta, ávido de ofertas de futuro".⁴⁷

Las acusaciones llegan a implicar al propio hermano del asesinado y afectan al presidente Salinas de Gortari, aunque las investigaciones no lograron concretar las vinculaciones.

El 6 de enero de 1995, Carlos Salinas de Gortari es acusado por los 70 diputados del PRD por hechos de corrupción.

El 28 de febrero es detenido el hermano, Raúl Salinas de Gortari y es encarcelado en Estados Unidos. El ex-presidente sale de México el 12 de marzo, y deja con ello un aire de fuga ante las responsabilidades. El 11 de julio la hermana, Adriana, es acusada como sospechosa de mantener negociaciones con el narcotráfico.

La violencia sigue presente: el 19 de junio de 1995, Abraham Polo Uscanga, quien tenía pruebas de la corrupción en México, es asesinado.

46 AZIZ, Nassiff, Op. cit. p. 82

47 Revista SITUACION LATINOAMERICANA, # 20.

Las investigaciones continuaron y se logran algunas pruebas. La publicación a fines del 95, de una vieja carta, que reveló severas discrepancias con Luis Donaldo Colosio, proyectó una sobra de duda sobre la ninguna vinculación de Carlos Salinas con el asesinato del candidato del PRI.⁴⁸

El 15 de noviembre de 1995, las autoridades suizas detienen a Patricia Paulina Castañón, ex reina de belleza y esposa de Raúl Salinas de Gortari, hermano del ex -presidente Carlos Salinas, por intentar retirar 83.9 millones de dólares de una cuenta mantenida bajo nombre falso. El informe de la Procuradore General de Suiza, Carla de Ponte, señala: "una investigación de la policía judicial se lleva a cabo sobre varios ciudadanos mexicanos, por actividades ilegales para el financiamiento del tráfico de drogas y el lavado de dinero procedente del narcotráfico"⁴⁹ Según las autoridades sería dinero que Raúl Salinas recibía por la protección de embarques hacia Estados Unidos.

De su lado, el Procurados General de México, al informar sobre el caso afirmó que "Raúl Salinas acumuló una fortuna cuando trabajaba en el gobierno, incluyendo su último cargo como director de un programa contra la pobreza, durante el mandato de su hermano".

Según la declaración del Procurador, "entre 1991 y 1992, cuando Carlos Salinas era Presidente, Raúl Salinas realizó depósitos no declarados en varias cuentas por 22.300 millones de pesos, o unos 7.140 millones conforme la tasa de cambio vigente entonces. Salinas acumuló 21 propiedades durante el mandato de su hermano y mandatos anteriores. Ello elevó el total de propiedades a 39".

48 El Comercio, lunes 1º de enero de 1996, p. 10

49 Las informaciones están tomadas de NUSSEER, Nancy, *Arresto de cuñada de Salinas añade Escándalo en México*, Cox New Service, 1995. Golden-tim, Salinas tenía 90 millones de dólares del narcotráfico, dicen suizos, Times New Service, octubre, 1998.

Las autoridades suizas solicitaron formalmente a las autoridades de Gran Bretaña que incauten 23.4 millones de dólares más depositados en bancos de ese país.

Todo ello muestra que en el proceso de degradación de la política mexicana, y del PRI, Salinas encontró amigos que actuaron con más eficacia que sus enemigos. La red toma como base la familia del presidente. Un proceso similar se da en el caso de Bucaram, en Ecuador.

El principal actor fue su hermano mayor, Raúl, quien ha removido la conciencia social del país. Su palmarés es impresionante: sus manos no están limpias del asesinato del hermano del procurador y dirigente del PRI, José Francisco Ruiz Massieu; hizo negocios oscuros a la sombra del hermano presidente (algunos dicen que con su consentimiento) y se le acusa de enriquecimiento ilícito y de mantener conexiones con el narcotráfico.

Un capítulo especial está en la entrega de compañías públicas, como la compañía de teléfonos de México, Televisión Artece, compañías mineras, bancos (Cremi-Unión, Ban País y otros) al círculo de amigos de la red Salinas, como confirma la ligazón entre Raúl Salinas y Ricardo Salinas Pliego en la entrega de TV Artece, en nombre de la privatización para dinamizar la economía. "Lo único que se dinamizó realmente fue la transformación de riqueza pública en riqueza privada, mediante los peores procedimientos que nada tuvieron que ver con el mercado ni con la libre competencia".⁵⁰

La revista Proceso, en febrero de 1997, difundió copias del informe del FBI y DEA que "implicaba a los Salinas, a su ex cuñado, José Ruiz Massieu (asesinado) y a Luis Donald Colosio, en operaciones de narcotráfico. Raúl Salinas Lozano, (padre) sería cabeza de una agrupación de la que forman parte sus hijos Carlos, Raúl y Adriana, protegidos por el ex-Subprocurador General de la República, Mario Ruiz Massieu, preso en EEUU".

50 Cox News Services, "Un asunto de ética: corrupción y privatización", 1995

En abril de 1997, Fiscales mexicanos divulgaron evidencias de que el ex-presidente Carlos Salinas de Gortari, tomó parte en un encubrimiento del papel por el cual su hermano fue acusado de haber participado en un asesinato político en 1994. El Fiscal especial dijo que, según un nuevo testimonio, el ex-presidente fue oficialmente informado desde el principio que el nombre de su hermano mayor había surgido repetidamente en la investigación del asesinato a balazos de un prominente político. Unos días después del crimen, Carlos Salinas convocó a una reunión en el Palacio Presidencial a su hermano Raúl, y al Procurador General Mexicano, y en esa junta, Raúl Salinas pidió que se le mantuviera al margen de la pesquisa, según el testimonio. Raúl Salinas que había estado en el umbral del colapso, es acusado de haber sido el autor intelectual del asesinato.

Carlos Salinas, ha sostenido que durante su Presidencia no se enteró de la mayor parte de los negocios y operaciones personales de su hermano. Recientemente, ha preferido mantenerse callado en lugar de defender a su hermano contra acusaciones crecientes de peculado y fraude. Aunque posteriormente reconoció que Mario Ruiz Massieu, le dijo poco después de iniciar la investigación que el nombre de Raúl Salinas había sido mencionado más de una ocasión en relación con el crimen.

En el curso de las acusaciones, que llevan a la cárcel a Raúl Salinas, se implica también a Mario Ruiz Massieu, a quien se acusa de "ocultar información". Mario Ruiz Massieu fue en 1994 Subprocurador de la República y hermano del asesinado Secretario General del PRI. A raíz del asesinato, fue nombrado por el Presidente Salinas, "fiscal especial", encargado de investigar el asesinato de su hermano.

El último trimestre de 1994, este fiscal tuvo un papel protagónico en la trinidad "política-delito-crisis" que agobia al sistema político mexicano por lo menos desde enero de 1994 hasta la fecha⁵¹. Mario Ruiz Massieu acusó a los principales dirigentes

51 Revista SITUACION LATINOAMERICANA, # 24.

prístas de obstruir su investigación y, de hecho, puso en el banquillo de los acusados en el tribunal de la opinión pública, al sistema que tiene como eje la relación PRI-Presidencia. En ese tribunal lo acompañaron cientos de voces y plumas de informadores y comentaristas que potenciaron la sensación dentro y fuera de México, de que la crisis de la política azteca no tendría remedio pronto.

Para observadores y analistas de México y los Estados Unidos, el affaire Ruiz Massieu fue la gota que derramó el vaso de la galopante desconfianza financiera que había arrancado con el asesinato de Colosio en marzo de 1994, se había controlado a un alto costo hasta septiembre de ese año y se precipitó como tormenta cambiaria en diciembre.

Las derivaciones de los irresueltos asesinatos de Colosio y Ruiz de Massieu, no pueden escindirse del binomio política-delito.⁵²

Las acusaciones van también por el lado de las responsabilidades de Salinas para el desate de la crisis financiera en diciembre del 94 y que llevaron al descalabro del peso mexicano.

Crisis económica y social

El 1° de enero de 1994 es una fecha clave en la historia actual de México. Ese día entró en vigencia el Tratado de Libre Comercio (TLC) que integraba a México en un acuerdo económico con Estados Unidos y Canadá. Este Tratado era el símbolo de la incorporación de México al Primer Mundo, había sido aprobado el 17 de noviembre de 1993 por el Congreso de los Estados Unidos. El gobierno de Salinas lo presentó como la culminación de la utopía del cambio propuesto por "el camino mexicano de la transformación económica".⁵³ El TLC tuvo un efecto simbólico para ratificar la certidumbre del camino elegido.

52 BALLENA Rafael, *Corrupción política*, Editorial Acrópolis, Bogotá, 1994.

53 Título del libro publicado por Pedro ASPE, Fondo de cultura económica, México, 1993.

Sin embargo, en esa misma fecha irrumpe el denominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional, movimiento guerrillero que toma el nombre del legendario campesino Emiliano Zapata de comienzos del siglo XX. Surge en el Sur, en el Estado de Chiapas, con una población mayoritariamente indígena y con niveles de pobreza y marginación alarmantes. Se destapa la visión del Norte próspero y el mísero Sur y golpea la certeza del modelo económico y político.

“Al llegar 1994, la guerra indígena-campesina de Chiapas se convirtió en el episodio extraordinario más importante del país en varias décadas... Fue un catalizador de todas las críticas al salinismo, al modelo económico, al empobrecimiento creciente de amplios sectores mexicanos y a la falta de una reforma política de fondo”.⁵⁴

El problema de Chiapas no es social sino político. La aparición de la guerrilla, por efímera que pueda resultar, significa que existen mexicanos que no creen en la vía electoral para canalizar sus demandas. Ya se sabía: encuesta tras encuesta indican que más de la mitad de los votantes no creen en la limpieza de los procesos electorales.

Aquí reside el problema central de la corrupción política en México: se instituye un régimen basado en el fraude y el autoritarismo. Salinas realiza algunas reformas parciales del sistema electoral y abre un espacio a la oposición, pero bajo el objetivo de mantenerle controlada. Luis Donaldo Colosio intentará un acuerdo con la oposición política para profundizar las reformas del sistema político; pero este proceso se trunca por su asesinato en marzo de ese año. El sexenio de Salinas se ubica en medio de una crisis de transición desde un modelo autoritario de control del poder por el PRI, que se agota, hacia una apertura democrática. La corrupción y la violencia política forman parte de esa crisis, como herencia del pasado y como proyección.

54 AZIZ, Nassiff, Op. cit. . p. 62

En la crisis se combina el fracaso económico con la corrupción. Se articulan varios procesos, internos y externos, que desembocan en el dominio de un capital financiero especulativo. Finalmente en diciembre del 94 estalla la burbuja financiera. Esa es otra historia.

El estallido de la crisis económica en diciembre de 1994, y el caso de encarcelamiento del hermano mayor de Carlos Salinas, junto con el escándalo de corrupción que se empezó a descubrir poco a poco, así como las condiciones en que el ex-presidente salió del país, fijaron en la opinión pública -y en el sentido popular- una imagen completamente negativa del sexenio y del presidente... Se puede afirmar que el repudio en contra de Salinas fue peor que el que tuvieron Echeverría y López Portillo".⁵⁵

Epílogo

Dos factores permiten dar continuidad a las investigaciones sobre la red Salinas. La participación de una fuerza política de oposición, el PRD que inicia el proceso. Y el interés del gobierno norteamericano por contener el narcotráfico desde México.

El 20 de enero de 1999, el Juez Ricardo Ojeda Bohórquez, impuso una sentencia de 50 años contra Raúl Salinas de Gortari, como autor intelectual del homicidio de José Francisco Ruiz Massieu. Raúl Salinas purga su condena en la cárcel de máxima seguridad de Almoloya de Juárez.

ABDALÁ BUCARAM Y LAS JORNADAS DE FEBRERO DEL 97

El ascenso al poder

Abdalá Bucaram logra combinar el apoyo de los poderosos sectores importadores con el apoyo de los sectores marginales urbanos y rurales.

55 AZIZ, Nassiff, Op. cit. . p. 61

Con un estilo político enraizado en la tradición populista costeña y un discurso que maneja con audacia y sin limitaciones y que transforma en imágenes asequibles a las masas, sus creencias, tradiciones y aficiones, Abdalá Bucaram asciende al poder, gracias al voto de sectores sociales ahogados en la pobreza que han ido sufriendo frustraciones y engaños sucesivos, y esperan un salvador. Logra manejar la cultura política de la Costa y abre puentes hacia los sectores marginados de la Sierra. Se suman quienes consideran que no se puede votar por Jaime Nebot, candidato social cristiano, pues no se habían olvidado de la represión, autoritarismo y corrupción del gobierno de León Febres Cordero, algunos más votan con amargura, sobre la convicción de que el gobierno de Bucaram llevaría al país, al fondo de la crisis, con la inevitable consecuencia de que una vez allí, solo había que "*o nos salvamos o nos rejodemos*", como se rumoreaba en todos los corrillos y se acabó por convertir en consigna en las paredes de las ciudades.

El discurso político de Bucaram, había mantenido siempre como su núcleo básico, la oposición pueblo-oligarquía, sin embargo, a medida que se desarrollaba la campaña, fue sugiriendo una radicalización adoptando una retórica que guardaba similitudes con las ideologías de izquierda. Este discurso se modifica cuando es gobierno, la coalición de poder que lo acompaña procura definirse como un gobierno de concertación, sobre la base del PRE, de dos pequeños partidos el APRE y el LN y un movimiento liderado por Rosalía Arteaga, el MIRA, a los que se habían agregado acuerdos con sectores populares, que luego fueron rotos con rapidez y sin consideraciones.

De una campaña electoral plagada de promesas exageradas y sugestivas ofertas de contrariar las políticas neoliberales, Bucaram pasa a la ejecución de todo lo contrario, marcha hacia una política de ajuste basada en la reducción y privatización del Estado y en la intención de acelerados procesos de desestructuración de sectores sociales, principalmente sindicales. En lo económico, su bandera es la convertibilidad económica. Se rodea de un cír-

culo íntimo de poder, formado por sus familiares más cercanos y una cúpula de empresarios cuyas fortunas de dudosos orígenes, les otorga una cohesión con más características de compli-
cidad, caracterizada por la ausencia absoluta de escrúpulos.

Busca el respaldo internacional de figuras como el argentino, Domingo Cavallo, ex-ministro de economía, acusado de procesos de fraude sobre todo en la formación de aduanas paralelas en su país, pero con un fuerte discurso de modernización, basada en la implantación del sistema de convertibilidad.

En la política ecuatoriana, habían dominado los grupos oligárquicos con estrechas vinculaciones entre sí, con restricciones para el acceso de nuevos ricos ajenos a su clase. La opción populista que significa el PRE involucra entusiastamente a grupos monopólicos financieros que se han consolidado en medio del avance del capital especulativo, sectores monopólicos emergentes provenientes del comercio de importación, los que mediante el contrabando y otras artes, han logrado acumular importantes fortunas y desean establecer un nexo fluido entre sus intereses privados y los intereses públicos. Usarían sin intermediarios el poder político como palanca de acumulación de capital. La "Fuerza de los pobres" llega al poder representando la articulación de grupos económicos con sectores populares animados por las ofertas demagógicas.

Este carácter de fuerza que no ha podido acceder directamente a la conducción del Estado, le llevará a tratar de utilizar la administración pública para acelerar la concentración y reacumulación de riqueza en manos de su grupo, con formas extremas de corrupción y autoritarismo.

La estrategia de la corrupción

La corrupción cobra un nuevo carácter cuando es asumida desde la cabeza del gobierno cuando los grupos de poder la ejercen directamente, sin intermediación de "funcionarios profesiona-

les". Este tiempo se abre con más claridad en nuestro país a partir del gobierno de Sixto Durán Ballén.

Como en muchas otras realidades latinoamericanas de corrupción, el esquema es el mismo. El gobernante es el eje alrededor del cual se realizan los actos corruptos. Se teje una red que agrupa a familiares y representantes de grupos económicos.

La familia Bucaram se instala en el poder, conformando la plana básica de un equipo en el cual constan los representantes de los grupos económicos emergentes, que veían llegada su hora. Los negocios del Estado verdaderamente rentables deben pasar a manos privadas, es toda la capacidad económica estatal puesta al alcance.

En estas áreas son colocados los empresarios, del grupo de socios de Bucaram. La estrategia es situar a los hombres de absoluta confianza en los cargos claves relacionados con las privatizaciones, a ellos se les otorga una "encomienda" sin más límites que el reparto "adecuado" de beneficios, la lógica del gobierno fue la de entregar las grandes empresas a los grupos económicos y monopólicos que le apoyaron: Isaías, Alvaro Noboa, Adum, Peñafiel y Bucaram-Salem. Alfredo Adum Ziadé, dueño de una fortuna considerable surgida a propósito del contrabando, es encargado de la administración del petróleo y la energía eléctrica. A su familia encarga la organización de entes paralelos de control y administración de las áreas de rentabilidad inmediata, así es como fue público y notorio que el hijo del Presidente, Jacobo Bucaram, se encargaba de administrar el negocio aduanero para lo cual estableció una red paralela a la oficial, con tan pingües resultados que poco antes de la caída de su padre festejaba por todo lo alto, su primer millón de dólares.

Desde el inicio de su vida política, cuando ejerce la Intendencia de Policía del Guayas, Abdalá Bucaram, hace gala de una actitud moralista. En 1979 publica "Los dieciséis mandamientos de Abdalá", mesiánicamente propone un código moral, en el que condena el alcoholismo, prohíbe orinarse en público, llevar mi-

nifalda, entre otros temas inconexos como el control de precios y el respeto y exaltación a la madre y a la Virgen María. Ya entonces y luego en todo momento, este pseudo moralismo se contradice con la acción. Cuando gobernante no solamente que hay contradicción, sino aprovechamiento en beneficio de su círculo. Mientras se invoca la moral a su amparo se realizan jugosos negocios privados que la contradecían.

Es así como a algunos de sus íntimos, les otorga beneficios circunstanciales pero lo suficientemente jugosos, con el inocente arbitrio de realizar gestos públicos moralistas que conocidos a tiempo por los cómplices, son aprovechados, como en el caso de la propuesta en diciembre de la elevación del ICE (Impuesto a los consumos especiales) entre los cuales el impuesto a la cerveza nacional al 300%, cuando su amigo Eduardo Azar ya había realizado cuantiosas importaciones de cerveza en cantidad más que suficiente para inundar el mercado.

Las tácticas quedaban en manos de los "encomenderos". Así por ejemplo el Ministro de Energía Adum, quien hacía gala de prepotencia y abuso de poder, aparte de patanería y amoralidad, esbozó una táctica de desestructuración de las organizaciones sindicales y en una típica maniobra trató de convertirse en el adalid de una lucha pseudomoralizante en la que los dirigentes sindicales eran perseguidos por supuestas inmoralidades: el pícaro audaz que se adelanta en la jugada y ataca al contrario acusándolo de realizar aquello que constituyen sus propias debilidades. Aunque es interesante observar la capacidad para legitimar a posteriori estos actos, en un difícil jugo de relaciones de poder.

En el más alto nivel del poder, se busca mantener los asuntos de fondo en la oscuridad, aprovechando para ello sus habilidades histriónicas y recurriendo al espectáculo y la representación como medio vinculante con las masas que por otro lado, también servía como distractivo de sus verdaderos propósitos y su accionar real, con la novedad de que el populismo de Abdalá "tiene que ganarse la audiencia con el sudor de su frente. No hay sustento social permanente" como acertadamente señala Javier Ponce, en "Crónica de un Sarcasmo en trece sábados".

A la convertibilidad económica se le da el carácter de arma de lucha contra la oligarquía, mientras que con la farándula antagoniza con la cultura ilustrada.

La administración de Abdalá convirtió a la corrupción en norma de gobierno. No se trata de un problema de locura personal. Bucaram representa una forma de acumulación de capital ligada al capital financiero-importador que, a pesar de participar en el poder, no había podido asumir la conducción del Gobierno. Requería del poder para acelerar la acumulación en competencia con el capital tradicional. Por ello, la corrupción adopta una forma cínica y violenta.

Los focos de corrupción se centraron en los puntos de manejo de los dineros públicos: gastos reservados, aduanas, política energética (hidrocarburos y electricidad), administración tributaria. Sin embargo, la novedad estaba en la velocidad de la acumulación y en el cinismo. Un hecho gráfica esta actitud: la Teletón navideña en diciembre del 96, en donde se combina la utilización del discurso de la pobreza con la presión desde el poder para las donaciones y el manejo sin control de los fondos recaudados.

La corrupción cínica y el autoritarismo merman la legitimidad del Gobierno de Bucaram. Cuando se combinan con el paquete de ajustes para preparar el proyecto de convertibilidad, se constituyen en el detonante del levantamiento cívico de febrero. Allí confluyen también los intereses de la vieja clase política que veía en Bucaram a un competidor al interior del propio bloque dominante.

Las jornadas de febrero

La crisis política presente en el Ecuador a lo largo de los años 90, llega a su punto culminante en 1997: "se produce un quiebre del sistema (político), que evidencia no solamente las fallas estructurales de su ensamblaje jurídico, sino algo más: su incapa-

cidad para mediar en los conflictos y reducir la complejidad de una economía y una sociedad cuyos problemas tendían a agudizarse crecientemente".⁵⁶

Esta incapacidad del sistema político desplaza el espacio de resolución hacia la participación de la sociedad civil. El 5 y 6 de febrero de 1997 se movilizaron alrededor de 3 millones de ciudadanos (1 de cada 4 ecuatorianos), para demandar la salida del presidente Bucaram. La movilización tuvo un alto componente cívico, con participación de todos los sectores ciudadanos y sociales. Bucaram es depuesto por la movilización cívica; pero la resolución de la crisis es asumida por la institucionalidad, a través del Congreso.

Hay que distinguir tres momentos:

1. La movilización de los actores sociales, que sirve de preparación a las jornadas de febrero. El desgaste del Gobierno de Bucaram.
2. La movilización cívica: 5 y 6 de febrero.
3. El desenlace: las negociaciones lideradas por el Congreso y los partidos políticos y la posesión de Alarcón: 7 - 11 de febrero.

El Gobierno de Bucaram se mueve en dos ejes: acelerar la acumulación en torno al capital financiero-importador y legitimar el modelo de convertibilidad, como forma de vinculación con el mercado mundial. Esta doble dinámica se asienta en la actuación al margen de la normatividad, que irá tomando la forma de actos de corrupción cada vez más abiertos y de una política autoritaria sobre todo frente a los actores sociales, mientras busca transar con el Partido Social Cristiano.

Inicialmente los movimientos sociales buscan negociar con el gobierno de Bucaram. Sin embargo, éste demanda compensa-

⁵⁶ ECHEVERRÍA, Julio, *"La democracia bloqueada. Teoría y crisis del sistema político ecuatoriano"*, Letras Editores, Quito, 1997.

ciones políticas que afectan el desarrollo del proyecto político de los actores sociales, sobre todo en torno al Movimiento Pachakutik-Nuevo País. El autoritarismo y la corrupción empiezan a encontrar resistencia en la acción de los movimientos sociales y en el reclamo de algunos medios de comunicación.

El país empieza a demostrar signos de malestar. Ya en los últimos meses de 1996 se producen manifestaciones esporádicas de irritación social. La situación inmediata anterior de corrupción gubernamental protagonizada por Sixto Durán Ballén y su familia, había dejado la secuela de una gran abulia y quemeimportismo. Por otra parte conocidas las características de desenfreno, megalomanía y arbitrariedad de Bucaram, no son pocos los que mantienen distintos grados de temor y miedo, que por otra parte, resultaban justificados si recordamos las actitudes de su hombre clave, el Ministro Adum, que se gana el sobrenombre de "Cromagnon", por los ataques contra los empleados públicos, las mujeres y los periodistas.

El 1° de diciembre, Abadalá Bucaram presenta al país el programa de convertibilidad, acompañado del ex-ministro de economía de Argentina, Domingo Cavallo. Empieza a perder fuerza el impacto de la tarima y el espectáculo.

Las clases altas, empiezan a demostrarse ofendidas por los modales y groserías del gobernante y sus áulicos, su cultura y buena educación no pueden soportar que alguien de tal vulgaridad gobierne el país.

La corrupción, como una realidad ejecutada desde el más alto nivel del poder, en la que se demostraban comprometidas su familia y sus principales colaboradores, crearon un clima de profunda indignación en la ciudadanía. Bucaram no se inmutó ante las críticas que denunciaban los abusos de sus familiares y financistas de campaña, que actuaban bajo el convencimiento de que las altas funciones que ocupaban no eran diferentes de las empresas privadas que habían administrado hasta entonces y

que los métodos inmorales a los que estaban acostumbrados para incrementar sus patrimonios habían encontrado la oportunidad propicia.

La situación va *in crescendo*. Los escándalos de inmoralidades manifiestas se suceden, la Ministra de Educación, Sandra Correa, es acusada de plagio intelectual y apropiamiento indebido del título de doctora en jurisprudencia y se la involucra en el caso de la “mochila escolar”. El caso de la “Teletón navideña” muestra el cinismo y el autoritarismo de Bucaram y su grupo.

El equipo económico, conformado por hombres que solo se mueven por el dinero, había preparado un esquema económico que ni los más recalcitrantes y fanáticos neoliberales lo hubieran propuesto. El 8 de enero, Bucaram toma las medidas económicas sugeridas: elimina los subsidios a los servicios básicos, transporte, electricidad, telefonía, eleva el precio del gas de uso doméstico, reduce el incremento de remuneraciones, se pronuncia radicalmente por las privatizaciones. Ello conduce a que las movilizaciones estudiantiles sean cada vez más frecuentes y que la resistencia de los trabajadores públicos, sobre todo energéticos, empiece a encontrar eco en otros sectores sociales.

El 16 y 17 de enero, los indígenas derrotan el esfuerzo desintegrador y divisionista del gobierno en la CONAIE. El 18 de enero, se constituye el Frente Patriótico con la participación de la Coordinadora de Movimientos Sociales, el Frente de Nacionalidades Indígenas y organizaciones campesinas, la Coordinadora Política de Mujeres, el Frente Ecuatoriano de Derechos Humanos, el Frente Unitario de Trabajadores y el Frente Popular. Se decide una movilización general para el 29 de enero y un paro cívico para el 5 de Febrero. La popularidad de Bucaram desciende a niveles bajos en extremo. Había empezado con el respaldo más alto que ha registrado un presidente al iniciar su período (69%); pero para enero del 97, el índice desciende al 15%.⁵⁷

57 CEDATOS, Ecuador Debate, N° 416, abril de 1999

La Embajada norteamericana se enfrenta a un agudo dilema. Se había pronunciado oportunamente en defensa del "mejor" programa económico del Continente, pero percibe el creciente descontento social y el concomitante desgaste de Bucaram. Ha llegado el momento de denunciar la corrupción del bucaramato: el 29 de Enero en la ciudad de Cuenca, el Embajador norteamericano hace pública su posición denunciando las presiones que se ejercen sobre empresarios interesados en contratos millonarios de dólares. Con estas denuncias, se alinean rápidamente las cámaras de la producción, el empresariado y los partidos políticos que los representan.

El anuncio de un paquete de medidas de ajuste provoca una reacción generalizada y enciende la preparación de un paro nacional para demandar la "rectificación de las medidas". A pesar de que se mueve todavía en el plano de la exigencia al gobierno y no en el de su destitución; a partir de ese momento la lucha pasa de las demandas sectoriales y empieza a proyectarse en el ámbito nacional.

Al mismo tiempo, la aceleración de la concentración de la riqueza en manos del sector financiero-importador desde la acción del gobierno, choca con el control mantenido desde el sector financiero-exportador, representado por el Partido Social Cristiano.

Estos dos procesos empiezan a confluir. En este sentido puede hablarse de un acuerdo, una concertación en la oposición al gobierno entre los actores sociales organizados y las élites partidarias, encabezadas por el Partido Social Cristiano, y la Democracia Popular-Frente Nacional. Sin embargo, en ningún momento se realiza una concertación en positivo, en torno a las salidas de la crisis.

Durante los dos primeros momentos la iniciativa está en el campo popular, estructurado en torno al Frente Patriótico. Desde allí se busca una concertación amplia para la destitución de Bucaram.

El punto culminante de la fase preparatoria es la reunión convocada por la Coordinadora de Movimientos Sociales el 3 de febrero,⁵⁸ a la que acuden los representantes de todos los sectores políticos y que concluye con un respaldo a la convocatoria al paro nacional del 5 de febrero. Se intenta conformar una comisión con la participación de cinco representantes de los movimientos sociales y cinco representantes de los bloques parlamentarios encargada de las decisiones después de la salida de Bucaram. El fracaso de este intento llevará a que el desenlace se desplace hacia el Congreso Nacional, bajo una mayoría controlada por el Partido Social Cristiano y la Democracia Popular.

El acuerdo, por tanto, se expresa en torno al rechazo a las formas extremas del gobierno de Bucaram: la corrupción y el autoritarismo; pero no hay una confluencia en cuanto a la propuesta del Mandato presentado por el Frente Patriótico ante el Congreso, el 5 de febrero.

La lucha contra la corrupción se ha convertido en América Latina en el marco para un reordenamiento del bloque gobernante: la participación ciudadana puede ser contenida en el límite de los intentos de avanzar hacia la estructuración de un nuevo marco jurídico, la participación en la elaboración de nuevas normas. La resolución se da en una especie de enroque que bloquea las posibilidades de un cambio: Cardoso por Collor de Melo en Brasil; Alarcón por Bucaram en Ecuador.

La confluencia se va ampliando. Con la toma de la Catedral de Quito por la Coordinadora de Movimientos Sociales, el 29 de enero, se inicia un viraje en el carácter del paro: pasa de la exigencia de derogatoria de las medidas a exigencia de la salida de Bucaram. Las fuerzas políticas entran a respaldar abiertamente el paro, el 3 de febrero.

El 5 de febrero se inicia la movilización y el Frente Patriótico presenta el Mandato y exige la convocatoria a un Congreso ex-

58 Para un seguimiento de los acontecimientos ver: NARVAEZ, Iván y otros "5 de febrero: la revolución de las conciencias", FETRAPEC, Quito, 1997.

traordinario para legalizar la salida de Bucaram. Alarcón se suma a la convocatoria a Congreso extraordinario el 5 de febrero en la tarde, pues hasta allí había venido actuando como aliado y soporte del régimen, con lo cual se conforma una mayoría parlamentaria controlada por el eje PSC- DP-FRA⁵⁹.

Un desenlace controlado

Así pues, en los dos primeros momentos de protagonismo social, las fuerzas políticas orientan su acción a empujar la movilización cívica y a respaldar la actuación de los movimientos sociales. Pero inmediatamente buscan controlar el proceso desde la acción parlamentaria. Este control está dirigido no sólo frente a la movilización ciudadana, sino también ante las presiones de las Fuerzas Armadas y la Embajada Americana por orientar el desenlace en favor de la Vicepresidenta Rosalía Arteaga.

Este paso desde la movilización ciudadana a la resolución institucional, marca el límite de la posibilidad de concertación. En nuestro país se ha ido acumulando una "cultura del conflicto (que) determina el comportamiento de los diferentes actores políticos, (con lo que) se torna difícil, y a veces imposible, la búsqueda y el encuentro de consensos indispensables en el ejercicio del poder democrático".⁶⁰

La participación ciudadana de febrero es vista como un peligro, que tiene que ser encausado hacia la resolución institucional. El desenlace muestra el carácter de las jornadas de febrero: más que una sublevación popular, es un signo de la crisis política del sistema. A pesar de la movilización masiva, no existió un programa y una cabeza que oriente el proceso en su conjunto. La fuerza inicial liderada por los actores sociales organizados es rápidamente absorbida por la institucionalidad y el sistema de partidos.

59 Cronología de los hechos: Diarios Hoy y El Comercio de Quito, enero-febrero 1997

60 Hurtado, Oswaldo, et al., "Ecuador: un problema de gobernabilidad", CORDES, Quito, 1996.

La distancia que media entre las jornadas del 5 y 6 de febrero y el desenlace del 11 de febrero, con la posesión de Fabián Alarcón en la Presidencia, marca la distancia entre el funcionamiento de una democracia formal que, a pesar de su desgaste logra la recomposición de la gobernabilidad y la apertura de una democracia material, participativa, para sentar nuevas bases normativas. Muestra el paso desde el acuerdo cívico general a un encauzamiento institucional que será controlado progresivamente por los partidos políticos.

En este distanciamiento juegan también los demás actores poderosos: las Fuerzas Armadas mantienen el orden y evitan un enfrentamiento con las movilizaciones cívicas; lo que permitirá una salida institucional. Sin embargo, en alianza con la Embajada Americana, buscan la entrega de la Presidencia a favor de Rosalía Arteaga. Esto provoca un interim entre la movilización y el desenlace, que es aprovechado por los partidos políticos para un desenlace controlado.

De la legitimidad a la gobernabilidad

La resolución del Congreso muestra la combinación de intereses: recoge el mandato general de la destitución de Bucaram, contenido fundamental de la movilización de febrero. Impone la nominación de Alarcón como Presidente Interino, sobre la base de la alianza PSC-DP-Frente Radical Alfarista. Admite el enunciado del Mandato presentado por el Frente Patriótico: castigo a la corrupción, reposición de los derechos sindicales afectados por el bucaramismo, defensa de las áreas estratégicas de la economía, convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente.

A pesar de los esfuerzos del Parlamento, la resolución de la crisis política se da fuera del marco constitucional "normal". Se opera una interpretación forzada del Artículo 100 de la Constitución, para descalificar a Bucaram por incapacidad mental. Por ello, el Gobierno interino nace con dos flancos de debilidad en su legitimidad: la expropiación del mandato cívico que empujó

la salida de Bucaram, pero no impulsó la entrada de Alarcón; y la endeblez del fundamento legal.

A raíz de la movilización de febrero se abre un período de acuerdos entre las funciones del Estado y las voces de la ciudadanía y los actores sociales organizados.

Se avanza en la lucha contra la corrupción política: se logra en parte la autodepuración del Congreso, con la descalificación de 17 diputados involucrados en actos de corrupción y se inician los procesos judiciales en contra de Bucaram. En esta lucha se opera una nueva concertación en la que participan los movimientos sociales, los medios de comunicación y las fuerzas políticas. La lucha contra la corrupción es una lucha contra el poder: y en este período aún funciona el acuerdo para desmontar la fuerza del bucaramismo. Es posible un acuerdo para luchar contra la corrupción del "otro".

Como parte de este acuerdo el Ejecutivo y el Legislativo crean la Comisión Anticorrupción, con representantes de diferentes sectores de la sociedad civil.

El 5 y 6 de febrero de 1997 no fueron tanto el signo de una sublevación ciudadana, sino el signo de una crisis de hegemonía del bloque dominante. Fracasa el tercer intento de legitimación de un modelo neoliberal integral y de una democracia autoritaria en nuestro país. El primero fue en 1986, con Febres Cordero; desembocó en el Taurazo. El segundo, con Dahik, en 1995, desembocó en el triunfo del NO en el plebiscito y la fuga a Costa Rica.

Sin embargo, la clase política no percibió la profundidad de esta crisis. Levantó el fantasma de Bucaram, para exorcizar el mal del sistema.

La profundidad de la corrupción política es uno de los componentes fundamentales de esa crisis de hegemonía. No es un he-

cho privativo del Gobierno de Bucaram; sino que se prolonga y perfecciona durante el Gobierno de Alarcón. Este desarrolla un doble discurso: ataca la corrupción de Bucaram, encubre su propia corrupción. Un signo es el comportamiento del régimen ante la Comisión Anticorrupción: la crea y la aplaude mientras investiga la corrupción **del otro**, de Bucaram; la ataca y busca suprimirla cuando denuncia la corrupción propia, en los casos del "píponazgo" en el Congreso Nacional y de la "ropa usada".

Un desenlace controlado desde arriba restablece los cauces del poder con el nombramiento de Fabián Alarcón como Presidente Interino y, por tanto, recorta los alcances de la lucha contra la corrupción. Esta es todavía una tarea inconclusa.

*Corrupción
y
Normas Jurídicas*

CAPÍTULO DÉCIMO

CORRUPCION Y DERECHO¹

La corrupción, puede ser definida como toda conducta que se desvía de los deberes normales inherentes a la función pública debido a consideraciones privadas como las familiares, de clan o de amistad, con objeto de obtener beneficios personales y de grupo en dinero o en posición social.

Como la mayoría de los delitos y las ofensas a la sociedad entera, la corrupción tiene una madre que se llama injusticia social.

Conjuntamente con los costos económicos y sociales que ella acarrea, las consecuencias políticas son también graves en tanto la corrupción del sector público pone en juicio la credibilidad, legitimidad de los gobiernos, con mayor razón en estos momentos de ajuste, estabilización, modernización, cuando se exigen a la población austeridad y sacrificio.

Nuestro sistema político tiene como base fundamental su legitimidad. Esta legitimidad se alimenta cuando el pueblo cree y acepta, que el gobierno se interesa y trata de solucionar sus problemas y que en esa tarea utiliza adecuadamente los recursos públicos, actuando con transparencia y objetividad en el ejercicio de la función pública, en aras del bien común. Dentro de este proceso de legitimación, es indispensable la existencia de una ética de la función pública que oriente las acciones del gobierno en la búsqueda del bien común como fin último del Estado.

1 Informe elaborado por Carlos Soto

En un régimen democrático, ese fin último origina los valores de libertad, justicia y solidaridad, sobre los que se levanta todo el sistema, cuya legitimación se centra en la actualización de esos valores y en la consecución del bien común.

La ausencia de ética en la función pública se traduce en corrupción de los funcionarios y los políticos y con ello se deslegitima el sistema político.

Los valores que orientan la función pública como la lealtad, eficiencia, probidad y responsabilidad originan consecuentes deberes y obligaciones para el servidor público como lo son el deber de confidencialidad, de imparcialidad y de objetividad en el desempeño de su cargo. A lo anterior se unen las prohibiciones de usar indebidamente los recursos públicos; de utilizar el poder público en sus expresiones corruptas como el tráfico de influencias, nepotismo o para obtener prebendas personales.

Lo nuevo no es la corrupción, sino la generalizada y amplia preocupación sobre ella. La corrupción amenaza seriamente el funcionamiento y la credibilidad, debilitando peligrosamente la legitimidad del sistema democrático, presuntamente consolidado.

Los autores modernos han acuñado la expresión "criminalidad gubernativa" para designar los hechos delictivos cometidos por los gobernantes. Han estudiado este fenómeno partiendo de la premisa que estas conductas delictivas suscitan un problema jurídico y político con características propias: los gobernantes disfrutan de una capacidad de información e influencia, que les permite cometer fácilmente dichos delitos, así como evitar su investigación y persecución. La gravedad de esta situación radica en que la "criminalidad gubernativa" tiende a afirmar el criterio de impunidad y por consiguiente, tiende a deslegitimar el Estado ante los ciudadanos. La visión cotidiana de la "criminalidad gubernativa" es pesimista y piensa que los ministros y altos funcionarios, pueden ser denunciados, acusados a veces, pero raramente condenados y nunca castigados.

En materia de ética y función pública, hay que recordar que el constitucionalismo se basa en una visión antropológica pesimis-

ta del ser humano: Si los hombres fuesen ángeles, el gobierno no sería necesario. Si los ángeles gobernarán a los hombres, sobrarían tanto los controles internos como externos sobre el gobierno. Al organizar un gobierno que ha de ser administrado por hombres para los hombres, la gran dificultad estriba en esto: primeramente hay que capacitar al gobierno para mandar sobre los gobernados y luego obligarlo a que se regule a sí mismo. El hecho de depender del pueblo es, sin duda alguna, el freno primordial e indispensable sobre el gobierno, pero la experiencia ha demostrado a la humanidad que se necesitan precauciones auxiliares.²

En igual sentido podemos citar a Hume, cuya advertencia era inequívoca: "Al idear cualquier sistema de gobierno habría que suponer que todo ser humano es un bribón que carece de todo otro propósito que no sea su interés privado". John Stuart Mill advirtió en su famosa obra "Consideraciones sobre el gobierno representativo" que: "El verdadero principio del gobierno constitucional es que hay que dar por sentado que el poder político se empleará abusivamente para promover los fines particulares de quien lo detenta", y Alfred Marshall efectuó una contraposición muy ingeniosa: "¿Piensa usted en un gobierno realmente sabio, justo y fuerte o el gobierno tal como es en la actualidad?".

MODELOS EXPLICATIVOS ACERCA DE LA CORRUPCION

Sobre la corrupción se han planteado diversas teorías explicativas. Con la finalidad de poder usarlas para la comprensión y explicación de la corrupción frente al derecho, señalamos las desarrolladas por Bruno Speck.³

- a. Escuela legalista moral: Que afirma que la impunidad en la que quedan los casos de corrupción, es la que ha llevado al deterioro de la moral pública. Esta moral debería ser restituida mediante la

2 MADISON, James, Capítulo 51 de El Federalista

3 SPECK, Bruno. Político del Instituto de Estudios Económicos, Sociales y Políticos de Sao Paulo 1995

revaluación del Estado de derecho, y el castigo de todos los casos de corrupción, sin importar el status social de los infractores (corruptor y corrompido). Implementar las políticas de prevención y castigo requiere modificaciones legales para hacerlas más eficientes, por ello la lucha contra la corrupción es ante todo un asunto de mejorar y difundir leyes y darles el valor que les corresponda.

- b. Escuela económica liberal: El abuso en los cargos públicos se debe a la excesiva intervención del Estado en la economía y en la sociedad. Por lo tanto la solución debe ser la implementación de programas de privatización de todo el patrimonio público, así como la desregulación de la economía en otros sectores (eliminación de cualquier tipo de subvenciones, programas regionales de promoción al desarrollo, etc.)
- c. Tesis de la instrumentalización del Estado: Señala que son los grupos económicos poderosos quienes instrumentalizan el Estado, siendo ésta la principal causa de la corrupción. La solución para esta postura, no se encuentra en la privatización sino en el incremento de la transparencia y el fortalecimiento de las formas de participación y de control del sector público.
- d. Una cuarta postura señala que los cambios institucionales en la organización del aparato del Estado pueden ayudar a la lucha contra la corrupción. Se señala que las sanciones penales solas no tienen éxito, por lo que nuevas reglas de la política y de la administración han de ser reglamentadas nuevamente para disminuir las posibilidades de corrupción del sistema. La corrupción dentro de este modelo se relaciona directamente con el fortalecimiento de la gobernabilidad.
- e. Escuela histórico-culturalista: Afirma que la corrupción forma parte de la cultura de un país latinoamericano, como parte de la historia de sus instituciones. En la vida cotidiana del mismo nunca se logró separar las normas de la vida privada de amistad y solidaridad y las normas públicas de legalidad y neutralidad. Así, en el siglo pasado no se produjo la formación de un cuerpo de funcionarios de carrera, considerada como autoridad ejecutora que se definiera sobre la neutralidad y el respeto de las leyes. La falta de neutralidad de la administración en la gestión de los asuntos públicos ha dejado huellas hasta el presente. Esto se evidencia en el hecho que mediante vínculos de amistad privada es posible abrirse paso

en la cultura de un orden público poco confiable y poco amable. Los comportamientos correctos y la equidad son considerados, en este contexto, signos de torpeza y estupidez.

En el segundo capítulo de este libro hemos planteado una visión integral de este problema, ligado a la ética y al poder político.

EL ROL DE LAS INSTITUCIONES JURÍDICAS

Las instituciones pueden desempeñar un papel clave en la generación de las condiciones e incentivos para la realización de actos de corrupción o, por el contrario, para limitarlos o eliminarlos. Las "instituciones" son entendidas, para estos efectos, como las leyes (normas y regulaciones) que establecen las reglas de juego en las que se desempeñan las actividades de los individuos y el funcionamiento de la administración pública.

Desde una perspectiva institucional, la posibilidad de que se produzcan actos corruptos se incrementará si el marco institucional -o las normas establecidas- no establecen los incentivos y los medios de cumplimiento obligatorio adecuados, para evitar que los funcionarios públicos y los usuarios perciban mayores ventajas en infringir las normas que en cumplirlas.

Por ello, los instrumentos de establecimiento de políticas, como las leyes, decretos, resoluciones u ordenanzas de todo rango deben contener disposiciones que impidan la asignación de privilegios o beneficios indebidos.

Por otra parte, hay que analizar debidamente el efecto de las instituciones jurídicas, que no impiden sino más bien generan corrupción, por circunstancias como:

1. las deficiencias de un sistema democrático carente de mecanismos que garanticen la transparencia, la participación ciudadana y la responsabilidad de los funcionarios públicos en la producción de las normas;
2. los efectos de la falta de acceso ciudadano a la información del Estado;
3. los efectos de la falta de participación ciudadana en la producción de normas y decisiones del Estado;

4. los efectos de la ausencia de mecanismos que garanticen la responsabilidad de los funcionarios públicos; y
5. el funcionamiento de la economía de mercado, que con relación a la sociedad la afecta y se ve afectada por la ausencia de normas transparentes, que frenen y obstaculicen la comisión de actos de corrupción, por sus intervinientes.

Por último queremos asumir la creencia, que tomamos del ilustre constitucionalista español Francisco Tomas y Valiente, que el más grave efecto de la corrupción, entendida como simbiosis perversa entre ilícitos beneficios privados y ejercicio del poder público, consiste en que si es tolerada de modo duradero, produce descomposición del sistema, porque desencadena un proceso de entropía que puede acabar no con la existencia del Estado pero si con la del Estado democrático, etapa final que se alcanza cuando ni los políticos elegidos ni los ciudadanos electores creen ya en la democracia.

En los últimos años ha tomado fuerza la tesis de la codificación de las normas éticas. En este sentido, cabe mencionar el Informe sobre Normas en la Vida Pública del Comité Nolan en Gran Bretaña de 1995, así como la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos suscrita en Caracas en marzo de 1996 y aprobada en nuestro país en 1997.

LEYES Y NORMAS

CONVENCIÓN MUNDIAL CONTRA EL SOBORNO

Convención para combatir el soborno de funcionarios públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales

La Convención Mundial contra el Soborno firmada el 17 de diciembre de 1997, por 34 países signatarios, muchos de ellos de

entre los más grandes intervinientes en negocios internacionales del mundo, y que entró en vigor el 15 de Febrero de 1999, obliga a los países signatarios a que se adopten en sus legislaciones nacionales como un crimen el soborno transnacional.

Hay diferentes definiciones de corrupción así como hay diversas formas de corrupción. Analizamos esta Convención, por cuanto destaca una de las formas de corrupción, más trascendentes en lo que concierne a la corrupción que tiene lugar cuando intervienen intereses económicos extranjeros en la entrega de algo a un funcionario para influir en su actuación para obtener beneficios.

Esta es una forma de corrupción de la más alta importancia por que usualmente trata de negocios de gran volumen económico y porque es parte esencial de los mecanismos de manipulación de los intereses de pequeños países como el nuestro en beneficio de transnacionales. De acuerdo a una estimación del Banco Mundial, el total de sumas distribuidas como "pagos por debajo" o "sobornos" son de 80 billones de dólares. Es razonable pensar que si esta es una forma de corrupción que se realiza en los más altos niveles con todas las características de impunidad e inmunidad y que por lo tanto no se detecta, esto es tan solo la punta del iceberg.

Ciertamente que esta es una forma de corrupción que constituye una traba muy grande para el desarrollo de nuestros países, pero sobre todo es un elemento muy preocupante para la competencia entre los grandes países y las grandes transnacionales. Al parecer, este aspecto ha rebasado lo "tolerable" y adquiere cada vez mayor peligrosidad porque la competencia es una puja cada vez más alta, no sólo en el terreno de las ofertas publicables sino en el de las impublicables. Es oportuno destacar que uno de los elementos esenciales de esta Convención Mundial es la eliminación de los pagos de sobornos como deducibles de impuestos, "facilidad" que muchos grandes países ofrecen a sus empresarios connacionales en los negocios con otros países.

Este esfuerzo normativo internacional es importante en tanto busca la lógica coherencia entre las legislaciones de cada país en las que se condena el soborno en sus distintas manifestaciones, mientras que paradójicamente lo acepta y hasta lo premia cuando se realiza en otros países.

La paradoja se mantiene sin embargo, en cuanto a la naturaleza esencial de la motivación: no se trata de precautelar los valores de honestidad y rectitud, sino de evitar manejos de la competencia para obtener jugosos negocios y así estos se escapan del control.

LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Se suscribe en Caracas en el mes de marzo de 1996 y de modo irónico, se publica en el Registro Oficial de nuestro país, en mayo de 1997, apenas tres meses después de depuesto el gobierno al que se le han atribuido los más notorios y desvergonzados actos de corrupción.

En primer lugar, hay que dejar sentado que de ninguna manera hay que atribuir el problema de la corrupción a carencias o deficiencias del ordenamiento jurídico, pero tampoco hay que suponer que el aumento de normas jurídicas ha de ser una solución al problema. No importa cuan avanzado sea un sistema jurídico o cuan duras puedan ser sus disposiciones, esto no significa que se detenga o se elimine o se controle la corrupción; si es que las leyes no van acompañadas con la decisión política de aplicarlas.

Hay causas profundas de las cuales es apenas un efecto la corrupción. Hay que situar dichas causas en las desigualdades, injusticias y luego en los comportamientos y su ajuste a valores individuales y colectivos.

Hemos apuntado brevemente que el poder económico y el político están íntimamente vinculados, que el sistema económico

del mercado es determinante de los nexos y las necesidades que vinculan y realimentan recíprocamente a los actores de la corrupción.

Si hemos de atender a los antecedentes que conforman la parte declarativa de la Convención que analizamos, podemos determinar que para los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos signantes, el problema de la corrupción es fundamental para el desarrollo de los pueblos; así como que son las legislaciones nacionales las que han de proceder a dictar los sistemas jurídicos normativos indispensables para solucionar este problema.

Se menciona la trascendencia internacional que tiene "en algunos casos" y se insiste en la necesidad de colaboración internacional para la prevención, detección, sanción y erradicación de la corrupción en el ejercicio de las funciones públicas, sin embargo, se menciona la causa de fondo del mismo modo como se viene planteando desde los documentos de organismos y encuentros mundiales, la pobreza es un síntoma de un mundo enfermo y la corrupción es otro síntoma, la discusión generalizada sobre la desintegración de las sociedades en el mundo, no establece una relación causal entre la pobreza, la desigualdad y la injusticia, y uno de sus efectos: la corrupción pública.

En esta Convención, se plantea normas de conducta que han de ser incorporadas a las legislaciones internas de cada Estado miembro, sin que se promueva el inicio del largo camino de crear un gran organismo mundial que vigile el cumplimiento y sancione la violación de los actos de corrupción en las relaciones y transacciones internacionales.

En todo caso, en la parte resolutive, las normas acordadas y que constan como parte del Convenio, instan a los gobiernos para incorporar y tipificar los actos de corrupción que describe en su articulado, pero eso en realidad es un remedio local sin trascendencia global, sin control posterior no adelanta nada en lo que

respecta al comportamiento de los estados, sus individuos y colectivos conformantes, en sus relacionamientos entre sí.

Ciertamente que el planteamiento de soluciones locales a problemas con causas locales puede contribuir a la solución aún cuando parcial e incompleta del problema global.

En el aspecto de fondo de las relaciones entre nacionales de distintos países y de estos entre sí, la descripción e identificación del soborno transnacional, es un adelanto que aun cuando sea a largo plazo puede producir buenos resultados, será el tiempo el que dirá si los gobiernos de los países interesados en la acumulación de capital, legislen y sancionen este tipo de acto de corrupción. Tal vez, sea más fácil que en el decurso del tiempo los gobiernos legislen y tipifiquen el enriquecimiento ilícito.

De todas maneras resulta preocupante que en el mediano o largo plazo denominado como desarrollo progresivo, el Convenio sitúe la utilización de información privilegiada o reservada, al parecer se considera que este uso es poco frecuente, casi normal, y por lo tanto hay que dejar una posibilidad discrecional para que los Estados consideren la tipificación de estos hechos. Claro que este uso de información es parte de aquello que ya mencionamos, con este conocimiento que pocos mortales disponen, son que las élites económicas las que toman las decisiones apropiadas en los momentos apropiados, naturalmente a favor de los intereses apropiados, ésto es, sus propios intereses, es mucho el dinero en juego como para dejarlo indefenso ante el mercado.

Entre estos actos mencionados pero que quedan para el desarrollo progresivo, llama la atención igualmente el referido a la acción u omisión de quienes procuran decisiones para obtener beneficios para sí o para terceros, léase para quienes destinan sus esfuerzos a la acumulación de capital.

Entre los autores, hay acuerdo generalizado para mencionar el soborno y la extorsión como los actos de corrupción típicos y es

así como la Convención los describe, aún cuando también se hace constar el acuerdo o arreglo entre el agente público y el ciudadano privado.

Nuestra posición es la de que sí bien el Convenio ha tocado además de estos aspectos importantes como los anotados, otros como la extradición, la situación de los bienes producto de los actos cometidos, la naturaleza no susceptible de transformación en delito político, la superación del secreto bancario, no ha considerado actos de orden privado que afectan a la administración pública como la colusión empresarial y las alteraciones en la determinación de cambio del valor de bienes.

Pero sobre todo, no menciona siquiera la necesidad de un control internacional, aún cuando sea como una cuestión hacia el futuro. Habría sido altamente deseable que en la mentalidad de quienes concibieron el documento, hubiese estado presente la trascendencia de las presiones internacionales y el significado que estas tienen para los pequeños países y sus funcionarios, aún el nivel de Jefe de Estado resulta muy pequeño para que alguien pretenda escapar de tales "mensajes"

Es oportuno mencionar que entre los países que han depositado el instrumento de ratificación, se encuentra el Ecuador entre otros dieciocho. La administración Clinton se halla en el camino de hacerlo, puesto que en abril de 1998, ha enviado al Senado la Convención para su Asesoramiento y consentimiento.

Es adecuado señalar la observación de que la Convención Interamericana sobre Corrupción, es el único documento con validez jurídica internacional signado por el Ecuador que se encuentra vigente.

La Convención Interamericana contra la corrupción, es un documento que constituye un avance en el enfrentamiento contra esta enfermedad social. Un adelanto notorio con relación a lo que ha venido sucediendo hasta ahora, podemos reconocer con cla-

ridad etapas diferenciables claramente, en el tratamiento del tema: en la primera, no se hablaba de la corrupción, como dijimos antes, se practicaba y se practica en los subterráneos y allí se mantenía cuidadosamente oculta tras un velo de "discreción" y comprensivo silencio; luego, empieza a ser "transparentada", surgen las voces que la denuncian, al parecer coincide esta etapa con el agotamiento del exigente modelo neoliberal a cuya sombra florece el fenómeno denunciado, es necesario atacar un síntoma para que la causa fundamental que es el sistema, permanezca intocado.

La preocupación es creciente. El Plan de Acción de la Cumbre de las Américas exhorta a la OEA para que formule un planteamiento hemisférico para combatir la corrupción, surge la Convención que analizamos como expresión de un tercer momento, en el que los Estados Partes acuerdan exhortar, pedir, que se tipifiquen como delitos los actos de corrupción que se describen. Aun cuando se mencione como exigencia, no pasa de ser un pedido pues no existe exigencia si no existe control o sanción para el incumplimiento, y este es el punto que recalamos, ni como mención hacia el futuro se plantea el organismo que ha de controlar el cumplimiento de lo acordado. Siendo una Convención de la OEA, ha de suponerse que este es el organismo encargado, pero independientemente de la inoperancia operativa en que se ve sumida, la OEA ha demostrado no mantener la suficiente independencia ni autoridad para ejercer el control hemisférico.

Comparación de la Convención Interamericana contra la corrupción y la Convención Internacional Para Combatir El Soborno

La Convención Interamericana contra la Corrupción dispone al respecto, el mandato contenido en el artículo VIII, "Soborno transnacional" que, si bien establece la obligación para cada Estado Parte de prohibir y sancionar el soborno transnacional, condiciona esta obligación a las respectivas disposiciones constitu-

cionales y a los principios fundamentales de la legislación respectiva.

Es del caso intentar una definición de soborno transnacional siguiendo el texto del artículo antes mencionado de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

“Soborno transnacional”: El acto de ofrecer u otorgar a un funcionario público de otro Estado, directa o indirectamente, por parte de un nacional, residente habitual o empresa domiciliada en el territorio del país, cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios, como dádivas, favores, promesas o ventajas, a cambio de que dicho funcionario realice u omita cualquier acto, en el ejercicio de sus funciones públicas, relacionado con una transacción de naturaleza económica o comercial.

Ahora veamos el planteamiento de la Convención Mundial de la OCDE. Se dirige al soborno de funcionarios públicos extranjeros. Su atención se centra en el soborno “activo” esto es, en la persona que ofrece, promete o da; no a quien recibe en cuyo caso el soborno es llamado “pasivo”.

Un ejemplo ilustra esta visión: Un funcionario de una compañía de un X país, se dirige a otro país para negociar un contrato, para ello realiza encuentros con funcionarios públicos del segundo país, a los cuales ofrece una cantidad que “ayuda” a los funcionarios públicos a tomar una decisión favorable para sus intereses en el contrato en cuestión.

Se asume que la autorización estaba en el país de origen de la compañía, esto basta, por otra parte no importa lo que se ofrezca, si se hizo directamente o por intermediarios o si el beneficio fue para el funcionario o para terceros, si el beneficio obtenido es el contrato o cualquier otra ventaja.

Debe mencionarse que el artículo IV, “Ámbito”, de la Convención Interamericana dispone que “La presente Convención es

aplicable siempre que el presunto acto de corrupción se haya cometido o produzca sus efectos en un Estado Parte”, mientras que la Convención Mundial contra el Soborno incluye a todas las personas sujetas a la jurisdicción del Estado.

Una de las más importantes prácticas sobre la que debe tomarse especial atención es aquella que se refiere a la entrega de valores “a futuro” cantidades que se ofrecen a políticos para que en el ejercicio del poder “paguen” estas donaciones. Cabe recordar que la Convención, en su artículo XVII, “Naturaleza del acto”, se refiere expresamente al destino que se dé a bienes obtenidos o derivados de un acto de corrupción para fines políticos y a actos de corrupción cometidos por motivaciones o con finalidades políticas

Es destacable que la legislación de los Estados Unidos de América (Foreign corrupt practices act), aprobada con anterioridad a la Convención Interamericana, incluye y condena el delito de soborno transnacional, y anota este tipo de contribuciones en la tipificación del soborno, en tanto que la Convención de la OCDE no lo hace.

Al parecer esta legislación provoca una desigualdad de condiciones de competencia de las empresas norteamericanas.

Es irrelevante, a los fines de la tipificación exigida por la Convención, que los autores o sus cómplices sean partes en la transacción de que se trate o que obtengan de ella un beneficio económico o comercial. Del mismo modo la legislación de los Estados Unidos de América citada.

La Convención Interamericana, se refiere únicamente a los funcionarios públicos de los Estados extranjeros. Sin embargo, creemos de fundamental importancia considerar también el caso de soborno de un funcionario internacional, es decir, un funcionario al servicio de una organización internacional interestatal (por ejemplo, la Organización de los Estados Americanos, o

el Fondo Monetario Internacional, o el Banco Mundial, etc.), ya sea que tenga su sede dentro de su territorio o fuera de él.

Habíamos señalado que la motivación esencial es el control de la competencia, dentro de "lo tolerable" es así como la Convención Mundial de la OCDE solo se preocupa de los sobornos efectuados para la obtención de los negocios internacionales, pero no se preocupa del conocido "aceite" que "facilita" los trámites o induce a "agilidad" de los funcionarios.

Es semejante el criterio de la legislación de los Estados Unidos de América antes citada, la cual también excluye de la tipificación de soborno transnacional a los pequeños pagos o favores otorgados a un funcionario público extranjero cuando estén destinados únicamente a facilitar o acelerar trámites siempre que no estén destinados a influir en el contenido de la decisión que se persigue.

Destacamos como aspecto importante el artículo XIII de la Convención Interamericana, "Extradición", que dispone lo siguiente: 1. El presente artículo se aplicará a los delitos tipificados por los Estados Partes de conformidad con esta Convención. 2. Cada uno de los delitos a los que se aplica el presente artículo se considerará incluido entre los delitos que den lugar a extradición en todo tratado de extradición vigente entre los Estados Partes. Los Estados Partes se comprometen a incluir tales delitos como casos de extradición en todo tratado de extradición que concierne entre sí. Tópico igualmente considerado en la Convención mundial de la OCDE.

Otro aspecto de interés común para las dos Convenciones, es el de la Asistencia y cooperación. El artículo XIV, "Asistencia y cooperación", de la Convención, dispone que: 1. Los Estados Partes se prestarán la más amplia asistencia recíproca, de conformidad con sus leyes y los tratados aplicables, dando curso a las solicitudes emanadas de las autoridades que, de acuerdo con su derecho interno, tengan facultades para la investigación o

juzgamiento de los actos de corrupción descritos en la presente Convención, a los fines de la obtención de pruebas y la realización de otros actos necesarios para facilitar los procesos y actuaciones referentes a la investigación o juzgamiento de actos de corrupción.

En relación con esta materia, el artículo XVI, "Secreto bancario" dispone que "El Estado Parte requerido no podrá negarse a proporcionar la asistencia solicitada por el Estado Parte requeriente amparándose en el secreto bancario. La Convención Mundial de la OCDE igualmente dispone que los países se brindarán asistencia legal mutua y no podrán invocar el secreto bancario para denegarla.

REFORMAS CONSTITUCIONALES PARA LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN

Las movilizaciones cívicas del 5 y 6 de febrero de 1997 tuvieron como uno de sus motivos claves el rechazo a la corrupción. Para ello se exigía la realización de una Asamblea Constituyente que resuelva una nueva Constitución. Las élites gobernantes veían con desconfianza este paso, por ello buscaron posponerlo y diluir su alcance. Efectivamente, en diversos aspectos el poder reformador de la Asamblea fue reducido. Sin embargo, en el terreno de las normas frente a la corrupción se dieron avances sustanciales.

Veamos en detalle los elementos centrales:

En el **preámbulo**, establece como ideales del pueblo ecuatoriano la "libertad, igualdad, justicia, progreso, solidaridad, equidad y paz".

Introduce el **papel ético del Estado**:

Artículo 1.- El gobierno es ...responsable.

Artículo 3.- Son deberes primordiales del Estado:

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

Artículo 62.- El Estado...establecerá políticas permanentes para la conservación, restauración, protección y respeto...del conjunto de valores y manifestaciones diversas que configuran la identidad nacional, pluricultural y multiétnica”.

Instituye la imprescriptibilidad de delitos que van contra diversas formas de corrupción:

Artículo 23.- Las acciones y penas por genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro y homicidio por razones políticas o de conciencia, serán imprescriptibles. Estos delitos no serán susceptibles de indulto o amnistía”.

Instituye la protección de los niños y adolescentes ante los falsos valores:

Artículo 50.- El Estado adoptará...Protección frente a la influencia de programas o mensajes nocivos que se difundan a través de cualquier medio y que promuevan la violencia, la discriminación racial o de género, o la adopción de falsos valores.

Señala que la educación deberá estar **inspirada en los principios éticos**. (Artículo 66)

Introduce un capítulo de **deberes y responsabilidades**, guiados por una visión ética que combina las raíces originales de nuestros pueblos y la respuesta a las nuevas condiciones de la vida social.

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

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

Defender la autoridad territorial del Ecuador.

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

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

Respetar la honra ajena.

Trabajar con eficiencia.

Estudiar y capacitarse.

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

Administrar honradamente el patrimonio público.

Pagar los tributos establecidos por la ley.

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

Propugnar la unidad en la diversidad, y la relación intercultural.

Asumir las funciones públicas como un servicio a la colectividad, y rendir cuentas a la sociedad y a la autoridad, conforme a la ley.

Denunciar y combatir los actos de corrupción.

Colaborar en el mantenimiento de la paz y la seguridad.

Preservar el medio ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo sustentable.

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

Ejercer la profesión u oficio con sujeción a la ética.

Conservar el patrimonio cultural y natural del país, y cuidar y mantener los bienes públicos, tanto los de uso general, como aquellos que le hayan sido expresamente confiados.

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

Inhabilita como candidatos a quienes hayan sido condenados con reclusión.

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

Quienes, dentro de juicio penal por delitos sancionados con reclusión, hayan sido condenados o llamados a la etapa plenaria, salvo que en este segundo caso se haya dictado sentencia absolutoria.

Se establece la **revocatoria del mandato** y como una de las causales están los actos de corrupción.

Artículo 111.- Cuando se trate de actos de corrupción, la revocatoria podrá solicitarse en cualquier tiempo del periodo para el que fue elegi-

do el dignatario. En los casos de incumplimiento del plan de trabajo, se podrá solicitar después de transcurrido el primero y antes del último año del ejercicio de sus funciones. En ambos casos, por una sola vez dentro del mismo período.

La Constitución es particularmente firme en el campo de la **ética pública**:

Ratifica la **responsabilidad de todo dignatario** y servidor público y dispone que la acción y la pena sean **imprescriptibles** en los casos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito:

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

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

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

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

Además exige que todos los funcionarios electos, hagan su **declaración de bienes** antes de posesionarse y al final de sus funciones, y autoricen el levantamiento del sigilo bancario:

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

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

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

Prohíbe que ejerzan autoridad o integren directorios de entidades de control personas o grupos con intereses económicos en las áreas de vigilancia:

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

El funcionario público deberá abstenerse de actuar en los casos en que sus intereses entren en conflicto con los del organismo o entidad a los que presta sus servicios.

En el campo **parlamentario** hay importantes avances: se elimina la **Comisión de Presupuesto** que había sido fuente de corrupción y el presupuesto deberá ser tratado y aprobado por el Pleno del Congreso (Art. 258). Se eliminan los **gastos reservados** con excepción de este tipo de gastos en defensa nacional (Art. 259). Ratifica la **responsabilidad de los diputados y pro-**

híbe que integren organismos del Ejecutivo y manejen recursos del Presupuesto.

Artículo 135.- Los diputados actuarán en sentido nacional y serán responsables políticamente ante la sociedad, del cumplimiento de los deberes propios de su investidura.

La dignidad de diputado implicará el ejercicio de una función pública. Los diputados, mientras actúen como tales, no podrán desempeñar ninguna otra función pública o privada, ni dedicarse a sus actividades profesionales si fueren incompatibles con la diputación. Podrán desempeñar la docencia universitaria si su horario lo permite.

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

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

Establece un **Código de Ética** para los diputados y su violación podría ser causa de descalificación:

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

Acorta el plazo para el **levantamiento del fuero** para enjuiciar a los diputados:

Artículo 137.- No podrán iniciarse causas penales en su contra sin previa autorización del Congreso Nacional, ni serán privados de su libertad, salvo en el caso de delitos flagrantes. Si la solicitud en que el juez competente hubiere pedido autorización para el enjuiciamiento no fue-

re contestada en el plazo de treinta días, se la entenderá concedida. Durante los recesos se suspenderá el decurso del plazo mencionado.

Si embargo, hay un **debilitamiento de la capacidad fiscalizadora del Congreso**, sobre todo en el caso de los Ministros que no podrán ser destituidos, lo que crea una mayor discrecionalidad del Ejecutivo:

Artículo 130.- La censura producirá la inmediata destitución del funcionario, salvo en el caso de los ministros de estado, cuya permanencia en el cargo corresponderá decidir al Presidente de la República.

Respecto a los **organismos de control** hay algunas disposiciones en que las reformas se quedan a medio camino. En particular, el mecanismo de nombramiento sigue dentro del juego entre el Ejecutivo y Legislativo. Incluso se refuerza la dependencia del Ejecutivo, lo que afectará a la capacidad de control de estos organismos.

Anteriormente era el Congreso quien designaba al Contralor, de temas enviadas por el Presidente de la República; ahora es el Presidente quien designa al Contralor de temas enviadas por el Congreso (Art. 171).

En el caso del **Fiscal**, hay una mayor autonomía, pues su origen está en el Consejo Nacional de la Judicatura (Art. 218).

Hay un avance en el reconocimiento de la **Comisión Cívica de Control de la Corrupción**.

Artículo 220.- La Comisión de Control Cívico de la Corrupción es una persona jurídica de derecho público, con sede en la ciudad de Quito, con autonomía e independencia económica, política y administrativa. En representación de la ciudadanía promoverá la eliminación de la corrupción; receptorá denuncias sobre hechos presuntamente ilícitos cometidos en las instituciones del Estado, para investigarlos y solicitar su juzgamiento y sanción. Podrá promover su organización en provincias y cantones.

La ley determinará su integración, administración y funciones, las instituciones de la sociedad civil que harán las designaciones y la duración del período de sus integrantes que tendrán Fuero de Corte Suprema.

Artículo 221.- Cuando la Comisión haya finalizado sus investigaciones y encontrado indicios de responsabilidad, pondrá sus conclusiones en conocimiento del Ministerio Público y de la Contraloría General del Estado.

No interferirá en las atribuciones de la Función Judicial, pero ésta deberá tramitar sus pedidos. Podrá requerir de cualquier organismo o funcionario de las Instituciones del Estado, la información que considere necesaria para llevar adelante sus investigaciones. Los funcionarios que se nieguen a suministrarla, serán sancionados de conformidad con la ley. Las personas que colaboren para esclarecer los hechos, gozarán de protección legal.

Sin embargo, se presenta un grave límite, que le ha quitado legitimidad cívica. La transitoria trigésima dispone:

Hasta que se dicte la ley correspondiente, la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, estará integrada por siete miembros, designados por el Presidente de la República elegido en 1998 que representarán a las Instituciones de la sociedad civil.

Igualmente en el caso del **Tribunal Supremo Electoral** se deja la ligazón con los partidos:

Artículo 209.- Se integrará con siete vocales principales, quienes tendrán sus respectivos suplentes, en representación de los partidos políticos, movimientos o alianzas políticas que hayan obtenido las más altas votaciones en las últimas elecciones pluripersonales, en el ámbito nacional, los que representarán al Congreso Nacional, las ternas de las que se elegirán los vocales principales y suplentes.

Tampoco se avanza en la autonomía de las **Superintendencias**; pues los Superintendentes siguen nombrados por el Congreso de ternas enviadas por el Ejecutivo.

Artículo 223.- Las Superintendencias serán dirigidas y representadas por superintendentes elegidos por el Congreso Nacional con el voto de

la mayoría de sus integrantes de ternas enviadas por el Presidente de la República.

Algunos elementos complementarios de las reformas constitucionales los analizamos en el tratamiento de los tipos de delitos.

Oswaldo Hurtado, ex - presidente de la Asamblea Constituyente, hace un balance global de los resultados de las reformas constitucionales y señala: "En este campo la nueva Constitución hace importantes aportes.

Dispone que la acción y la pena sean imprescriptibles en los casos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito, delitos que no pueden ser indultados y serán juzgados aún en ausencia del acusado. Ordena que los funcionarios del Estado, incluidos los elegidos popularmente y los integrantes de la Fuerza Pública, antes de posesionarse de sus cargos hagan sus declaraciones de bienes y autoricen el levantamiento del sigilo sobre sus cuentas bancarias, presumiéndose enriquecimiento ilícito de no ser presentada cuando concluyan sus funciones. Prohíbe que ejerzan autoridad o integren directorios de entidades de control, personas o grupos con intereses económicos en las áreas en las que realizan su vigilancia. Inhabilita como candidatos para dignidades de elección popular a quienes hayan sido condenados por delitos sancionados con reclusión, aún en el caso de que hubieran cumplido su condena. Crea el Consejo Nacional de Policía para la supervisión, evaluación y control de la Policía Nacional. Constitucionaliza la Comisión de Control Cívico de la Corrupción que tan importante contribución ha dado a la investigación de los actos contrarios a la moral pública. Prohíbe a los diputados integrar directorios de organismos públicos, recibir delegaciones, comisiones o representaciones remuneradas del Ejecutivo, gestionar nombramientos y tramitar o recibir recursos del Presupuesto del Estado. Dispone que el Congreso elabore un Código de Ética que norme la conducta de los legisladores y sancione sus faltas. Facilita el levantamiento del fuero de los diputados cuando medien motivos justificables así como juzgarlos

por los delitos cometidos antes de posesionarse en sus funciones. También contribuirán a la moralización del Congreso Nacional, dados los antecedentes conocidos por todos, la disposición que atribuye su presidencia y vicepresidencia a los partidos con mayor representación parlamentaria, la eliminación de su facultad para destituir Ministros de Estado, la supresión de la Comisión de Presupuesto y el reconocimiento de la corrupción como causal para la revocatoria del mandato de los legisladores. A lo que es necesario sumar la reforma judicial realizada por el Congreso Nacional en 1997 que permitió integrar una honorable Corte Suprema de Justicia”⁴

DELITOS DE CORRUPCIÓN: *Peculado*

Definiciones

PECULADO POR APROPIACION. Es el delito que comete el servidor público que se adueña en provecho suyo o de un tercero, de bienes o dineros del Estado o de instituciones en que éste tenga parte.

PECULADO POR USO. El servidor público que use o permita que otro utilice para su beneficio los bienes del Estado, comete este delito.

PECULADO POR ERROR AJENO. Aquel servidor público que reciba bienes por error ajeno y se los apropie, retenga o use, en provecho suyo o de terceros, comete este delito.

PECULADO POR APLICACIÓN OFICIAL DIFERENTE. Incurre en este delito el servidor público que dé a los bienes del Estado aplicación distinta a la definida originalmente, sin la respectiva autorización.

⁴ HURTADO, Osvaldo. Palabras en la inauguración del Seminario: Reflexiones, experiencias y estrategias en torno a la corrupción, CORDES, Quito 19-21 de octubre de 1998.

PECULADO CULPOSO. Es el delito que comete el servidor público que permite que se extravíen, pierdan o dañen bienes del Estado.

PECULADO POR EXTENSION. Incurre en este delito el particular que extravíe, pierda o dañe bienes del Estado o pertenecientes a asociaciones, profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no estatales, que administre o tenga bajo su custodia.

Elementos específicos del delito de peculado

Antes de proceder a enlistar las normas jurídicas contentivas de la conducta delictual de peculado, es oportuno esclarecer cuáles son los elementos constitutivos que ha de considerarse como específicos del delito de peculado:

1. El sujeto activo que, sólo puede ser un empleado público, en cuyo poder se encuentren los bienes en razón de su cargo;
2. El objeto material (dineros públicos o privados, efectos, piezas, títulos, documentos o efectos mobiliarios);
3. La conducta que estriba en abusar de tales bienes (desfalco, malversación de fondos, disposición arbitraria o cualquier otra forma semejante);
4. El elemento psicológico que es la voluntad del abuso por desfalco, malversación de fondos, etc.; y,
5. El resultado.

Normas Legales⁵

Código Penal (22/ENE/1971)

Art. 257.- Serán reprimidos con reclusión mayor ordinaria de cuatro a ocho años, los servidores de los organismos y entidades del sec-

5 Para las normas legales de este capítulo tomamos como texto base las sistematización realizada por el programa LEXIS.

tor público y toda persona encargada de un servicio público, que hubiere abusado de dineros públicos o privados, de efectos que los representen, piezas, títulos, documentos o efectos mobiliarios que estuvieren en su poder o en virtud o razón de su cargo; ya consista el abuso en desfalco, malversación, disposición arbitraria o cualquier otra forma semejante. La pena será de ocho a doce años si la infracción se refiere a fondos destinados a la defensa nacional.

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

Están comprendidos en esta disposición los servidores que manejen fondos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social o de los bancos estatales y privados. Igualmente están comprendidos los servidores de la Contraloría General y de la Superintendencia de Bancos que hubieren intervenido en fiscalizaciones, auditorías o exámenes especiales anteriores, siempre que los informes emitidos implicaren complicidad o encubrimiento en el delito que se pesquisa.

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

La acción penal prescribirá en el doble del tiempo señalado en el artículo 101.

Con la misma pena serán sancionados los servidores de la Dirección General de Rentas y los servidores de aduanas que hubieren intervenido en Actos de Determinación.

Nota: Artículo sustituido por el Art. 396 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, No. 1429, publicado en Registro Oficial 337 de 16 de Mayo de 1977.

Nota: El Art. 16 del Decreto Supremo No. 2636, publicado en Registro Oficial 621 de 4 de julio de 1978, reforma el Art. 257, en cuanto al tiempo de las penas, y suprimiendo la "malversación" como delito. Por Decreto Legislativo s/n, publicado en Registro Oficial 36 de 10. de octubre de 1979, se deroga el mentado Art. 16, sin embargo, en el Art. 10. no se lo restablece al texto original, sino que se lo trata en el Art. 3, restableciendo las penas originales. En consecuencia, aparentemente hubo intención en el Decreto Legislativo de eliminar la "malversación" como tipificación de delito.

Nota: Artículo reformado por Ley No. 93, publicada en Registro Oficial Suplemento 764 de 22 de agosto de 1995.

Art. 257-D.- Corresponde al Tribunal Penal el juzgamiento por delito de peculado tipificado en el artículo 257 del Código Penal, con sujeción al trámite señalado en el actual Código de Procedimiento Penal y no al determinado en el Decreto Nro. 618 publicado en el Registro Oficial Nro. 105 de 9 de julio de 1972, en lo que quedó vigente de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto Supremo Nro. 888 publicado en el Registro Oficial Nro. 631 del 4 de septiembre de 1974, y luego derogado desde que entró en vigencia el Código de Procedimiento Penal publicado en el Registro oficial Nro. 511 del 10 de junio de 1983.

Nota: Artículo dado por Resolución en Pleno de la Corte Suprema de Justicia, publicado en Registro Oficial 572 de 26 de noviembre de 1986.

Constitución política de la República del Ecuador
(11/AGO/1998)

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

Los dignatarios elegidos por votación popular, los delegados o representantes a los cuerpos colegiados de las instituciones del Estado y los funcionarios y servidores públicos en general, estarán sujetos a las sanciones establecidas por comisión de delitos de peculado, co-

hecho, concusión y enriquecimiento ilícito. La acción para perseguirlos y las penas correspondientes serán imprescriptibles y, en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán aun en ausencia de los acusados. Estas normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aunque no tengan las calidades antes señaladas; ellos serán sancionados de acuerdo con su grado de responsabilidad.

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

Proceder al enjuiciamiento político, a solicitud de al menos una cuarta parte de los integrantes del Congreso Nacional, del Presidente y Vicepresidente de la República, de los ministros de Estado, del Contralor General y Procurador del Estado, del Defensor del Pueblo, del Ministro Fiscal General; de los superintendentes, de los vocales del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo Electoral, durante el ejercicio de sus funciones y hasta un año después de terminadas.

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

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

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

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

Disposiciones transitorias para elecciones de 1998

(27/FEB/1998)

Tercera.- No podrán ser candidatos a ninguna dignidad de elección popular:

2. Quienes estando sindicados por cohecho, concusión, peculado, enriquecimiento ilícito y, en general, por delitos de disposición arbitraria de dineros o bienes públicos, se encontraren prófugos. Esta inhabilidad subsistirá aún cuando hubiere prescrito la acción o la pena.

Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa

(26/ABR/1978)

Art. 114.- Causales de destitución.- Son causales de destitución:

- d) Incurrir en delito de cohecho, peculado, prevaricato o soborno y, en general, recibir cualquier clase de dádiva o remuneración que no sea legal;

Ley de Carrera Administrativa de la Función Legislativa

(15/JUL/1986)

Art. 7.- Son causas de destitución:

- d) Incurrir en delito de cohecho, peculado, prevaricato o soborno; y,

Ley de Régimen Municipal (15/OCT/1971)

& 2o.

De las vacancias

Art. 47.- Los concejales perderán sus funciones y el Consejo los declarará vacantes en los siguientes casos:

- 5o.- Por sentencia ejecutoriada que lo declare autor, cómplice o encubridor de peculados, despilfarros o malos manejos de fondos o bienes municipales;

Art. 79.- El Consejo puede remover al Alcalde o al Presidente antes de la terminación del período para el cual fue electo, exclusivamente por las siguientes causas, debidamente comprobadas:

- a) Incurrir en delito de cohecho, soborno o peculado;

Código Civil (Libro IV)

Art. 2398.- La primera clase de créditos comprende los que nacen de las causas que a continuación se enumeran:

4a.- Los derechos del Estado y de las instituciones del Sector Público que señala la Constitución para cobrar las correspondientes obligaciones, a sus funcionarios o empleados, sentenciados como autores, cómplices o encubridores de peculado;

Código de Procedimiento Penal de la Policía Civil Nacional (20/AGO/1960)

Art. 224-A.- El recurso de tercera instancia se concederá en los casos siguientes:

3.- De las sentencias condenatorias a pena de reclusión que se dicten en los juicios por delito del peculado.

Nota: Artículo dado por Ley Reformativa del Código de Procedimiento Penal de la Policía Nacional No. 70, publicada en Registro Oficial 432 de 8 de Mayo de 1990.

Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (Libro I)

Art. I.144.- CAUSALES DE DESTITUCION.- Son causales de destitución o cancelación las siguientes: e) Delitos debidamente comprobados de cohecho, peculado, prevaricato o soborno y, en general, recepción de cualquier dádiva o remuneración que no sea legal;

Ley de creación de Corpecuador (07/AGO/1998)

Art. 7.- ATRIBUCIONES DEL GERENTE DE LA CORPORACION. Son atribuciones del Gerente, las siguientes:

Contratar, previa autorización del Presidente, el personal de funcionarios y empleados que requiera la Corporación. El gasto corriente anual liquidado, no podrá exceder del uno por ciento del monto del presupuesto general de la Corporación. El Gerente y los miembros del Directorio serán civilmente responsables, en forma solidaria, por los perjuicios económicos que sufra la Corporación por el incremento del gasto corriente que exceda del límite restrictivamente señalado.

Confiérese acción popular para denunciar ante la Contraloría General del Estado, el abuso en el manejo de los fondos públicos, cuando se contrate personal fuera de los límites señalados. Tal contratación por parte de la autoridad nominadora, constituye delito penal, perseguible de oficio, sancionable con las mismas penas y efectos jurídicos previstos en el Código Penal para el caso de peculado.

Tratado de Extradición entre Ecuador y Bolivia

(26/NOV/1913)

Art. 2.- Se concederá la extradición por cualquiera de los siguientes crímenes o delitos:

Peculado o malversación de caudales públicos cometidos por funcionarios o depositarios públicos.

ENRIQUECIMIENTO ILICITO

Definición:

ENRIQUECIMIENTO ILICITO: Quien, como servidor público y por razón de su cargo o funciones, incrementa injustificadamente su patrimonio, incurre en este delito.

Normas Legales

Convención Interamericana Contra la Corrupción

(10/JUN/1997)

Art. 9.- Enriquecimiento ilícito

Con sujeción a su Constitución y a los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, los Estados Partes que aún no lo hayan hecho adoptarán las medidas necesarias para tipificar en su legislación como delito, el incremento del patrimonio de un funcionario público con significativo exceso respecto de sus ingresos legítimos durante el ejercicio de sus funciones y que no pueda ser razonablemente justificado por él.

Entre aquellos Estados Partes que hayan tipificado el delito de enriquecimiento ilícito, éste será considerado un acto de corrupción para los propósitos de la presente Convención.

Aquel Estado Parte que no haya tipificado el enriquecimiento ilícito brindará la asistencia y cooperación previstas en esta Convención, en relación con este delito, en la medida en que sus leyes lo permitan.

Art. 10.- Notificación

Cuando un Estado Parte adopte la legislación a la que se refieren los párrafos 1 de los artículos 8 y 9, lo notificará al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, quien lo notificará a su vez a los demás Estados Partes. Los delitos de soborno transnacional y de enriquecimiento ilícito serán considerados para ese Estado Parte acto de corrupción para los propósitos de esta Convención, transcurridos treinta días contados a partir de la fecha de esa notificación.

Constitución Política de la República del Ecuador

(11/AGO/1998)

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

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

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

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

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

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

9. Proceder al enjuiciamiento político, a solicitud de al menos una cuarta parte de los integrantes del Congreso Nacional, del Presidente y Vicepresidente de la República, de los ministros de Estado, del Contralor General y Procurador del Estado, del Defensor del Pueblo, del Ministro Fiscal General; de los superintendentes, de los vocales del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo Electoral, durante el ejercicio de sus funciones y hasta un año después de terminadas.

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

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

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

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

Código Penal (22/ENE/1971)

Capítulo VIII

Del enriquecimiento ilícito

Nota: Capítulo incorporado por el Art. 2 de la Ley No. 6, publicada en Registro Oficial Suplemento 260 de 29 de agosto de 1985.

Art. 296-A.- Constituye enriquecimiento ilícito el incremento injustificado del patrimonio de una persona producido con ocasión o como consecuencia del desempeño de un cargo o función pública, generado por actos no permitidos por las leyes y que, en consecuencia, no sea el resultado de ingresos legalmente percibidos.

Nota: Artículo incorporado por el Art. 2 de la Ley No. 6, publicada en Registro Oficial Suplemento 260 de 29 de Agosto de 1985.

Art. 296-B.- El enriquecimiento ilícito se sancionará con la pena de uno a cinco años de prisión y la restitución del duplo del monto del enriquecimiento ilícito, siempre que no constituya otro delito.

Nota: Artículo incorporado por el Art. 2 de la Ley No. 6, publicada en Registro Oficial Suplemento 260 de 29 de agosto de 1985.

Código de Ética de la Legislatura: (24/NOV/1998)

Parágrafo III

De las infracciones por abuso de facultades o tráfico de influencias

Art. 20.- Al diputado que se le comprobare enriquecimiento ilícito, se le sancionará con la pérdida de la calidad de diputado por el Congreso Nacional, previo informe del Comité de Excusas y Calificaciones.

Ley Orgánica de la Policía Nacional (24/JUL/1998)

Art. 4.- Son funciones específicas de la Policía Nacional:

- d) Prevenir, participar en la investigación y control del uso indebido y tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y sicotrópicas, precursores químicos, enriquecimiento ilícito y testaferrismo en el país, coordinando con la INTERPOL y más organismos similares nacionales y extranjeros;

Disposiciones Transitorias para Elecciones de 1998
(27/FEB/1998)

Tercera.- No podrán ser candidatos a ninguna dignidad de elección popular:
2. Quienes estando sindicados por cohecho, concusión, peculado, enriquecimiento ilícito y, en general, por delitos de disposición arbitraria de dineros o bienes públicos, se encontraren prófugos. Esta inhabilidad subsistirá aun cuando hubiere prescrito la acción o la pena.

Ley de substancias estupefacientes y psicotrópicas
(17/SEP/1990)

Art. 76.- Enriquecimiento ilícito.- La persona respecto de quien existan presunciones de que es productor o traficante ilícito de sustancias estupefacientes o psicotrópicas o de precursores u otros productos químicos específicos o se halle involucrado en otros delitos previstos por esta Ley, y que directamente o por persona interpuesta realice gastos o aumente su patrimonio o el de un tercero en cuantía no proporcionada a sus ingresos sin justificar la legalidad de los medios empleados para efectuar esos gastos u obtener el incremento patrimonial, será sancionado con la pena de doce a dieciseis años de reclusión mayor extraordinaria.

Ley general de cheques (26/SEP/1975)
Capítulo VIII
De la Prescripción

Art. 50.- Las acciones que correspondan al portador o tenedor contra el girador, los endosantes y demás obligados, prescriben a los seis meses contados desde la expiración del plazo de presentación.

Las acciones que correspondan entre si a los diversos obligados al pago de un cheque, prescriben a los seis meses, a contar desde el día en que un obligado ha pagado el cheque o desde el día en que se ha ejercitado una acción contra él.

La acción de enriquecimiento ilícito prescribe en el plazo de un año a partir de la fecha en que hayan prescrito las acciones indicadas en los incisos anteriores de este artículo.

Las disposiciones que transcribimos subrayadas, hablan de enriquecimiento ilícito, sin embargo, lo que se denomina como tal, en puridad legal, doctrinaria y jurisprudencial se llama enriquecimiento incausado, indebido o injusto, concepto que comprende o envuelve la idea de un daño patrimonial resultante del desplazamiento ilegítimo, injusto, sin sustento jurídico, de un bien en provecho de una persona y en perjuicio o desmedro de otra. En nuestro Código Civil, se infiere de disposiciones que registran verdaderas aplicaciones del principio prohibitivo del enriquecimiento injusto, indebido o incausado. Por tanto, el enriquecimiento injusto, no debería ser confundido e identificado con el delito de derecho penal tipificado como enriquecimiento ilícito.

COHECHO

Definiciones:

COHECHO PROPIO Es el delito que comete el servidor público que acepta dinero u otra utilidad, para retardar u omitir un acto propio de su cargo, o para ejecutar uno contrario a sus deberes oficiales.

COHECHO IMPROPIO Comete este delito el servidor público que acepta dinero u otras utilidades para ejecutar un acto propio de su cargo.

COHECHO POR DAR U OFRECER Este delito lo cometen los particulares que ofrecen dinero u otra utilidad a un servidor público para que omita, retarde o ejecute funciones propias de su cargo, o para realizar actos contrarios a sus deberes.

Normas Legales

Constitución Política de la República del Ecuador (11/AGO/1998)

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

Los dignatarios elegidos por votación popular, los delegados o representantes a los cuerpos colegiados de las instituciones del Estado

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

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

9. Proceder al enjuiciamiento político, a solicitud de al menos una cuarta parte de los integrantes del Congreso Nacional, del Presidente y Vicepresidente de la República, de los ministros de Estado, del Contralor General y Procurador del Estado, del Defensor del Pueblo, del Ministro Fiscal General; de los superintendentes, de los vocales del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo Electoral, durante el ejercicio de sus funciones y hasta un año después de terminadas.

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

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

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

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

Disposiciones Transitorias para Elecciones de 1998
(27/FEB/1998)

Tercera.- No podrán ser candidatos a ninguna dignidad de elección popular:

2. Quienes estando sindicados por cohecho, concusión, peculado, enriquecimiento ilícito y, en general, por delitos de disposición arbitraria de dineros o bienes públicos, se encontraren prófugos. Esta inhabilidad subsistirá aun cuando hubiere prescrito la acción o la pena.

Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (Libro I)
(31/DIC/1997)

Art. I.144.- CAUSALES DE DESTITUCION.- Son causales de destitución o cancelación las siguientes:

- e) Delitos debidamente comprobados de cohecho, peculado, prevaricato o soborno y, en general, recepción de cualquier dádiva o remuneración que no sea legal;

Ley de Exoneración de Impuestos a Importación de Alimentos Donados (05/JUN/1997)

Art. 17.- En caso de denunciarse y comprobarse alguna situación anómala, coerción, cohecho, coima, el funcionario infractor será sancionado de conformidad con la Ley.

Ley de tránsito y transporte terrestre (02/AGO/1996)

Art. 139.- Cuando los jueces, fiscales y agentes de tránsito que en el ejercicio de sus funciones se encontraren incurso en cualesquiera de los delitos contemplados en los capítulos VI y VII del Título III del Libro II del Código Penal que trata de los delitos contra la administración pública (Prevaricato y cohecho), serán reprimidos con el doble de la pena impuesta en las disposiciones legales pertinentes aplicables a cada caso.

Ley general de Instituciones del Sistema Financiero
(12/MAY/1994)

Art. 190.- El Superintendente de Bancos y los funcionarios y empleados de la Superintendencia no podrán recibir, directa o indi-

rectamente, de las instituciones sometidas a su control, ni de sus administradores o empleados, suma alguna de dinero u otra cosa de valor, como obsequio o a cualquier otro título. La violación de esta prohibición configura el delito de cohecho.

Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas
(17/SEP/1990)

Art. 80.- Cohecho.- Quien intente cohechar a quien conoce o juzga uno de los delitos reprimidos por esta Ley o a la autoridad o agente de ella que lo investiga, será reprimido con reclusión mayor ordinaria de ocho a doce años y multa de cuarenta a seis mil salarios mínimos vitales generales.

Si se consuma el cohecho, la pena será de doce a dieciseis años de reclusión mayor extraordinaria y multa de sesenta a ocho mil salarios mínimos vitales generales, tanto para quien lo propuso como para quien lo aceptó.

Art. 81.- Intimidación.- Quien amenazare causar daño a la persona, familiares o bienes de quienes conocen, investigan en cualquier fase o juzgan uno o más delitos tipificados en esta Ley, será reprimido con reclusión ordinaria de cuatro a seis años y multa de cuarenta a dos mil salarios mínimos vitales generales.

Si se consuma la intimidación, la pena será de reclusión mayor extraordinaria de doce a dieciseis años y multa de cien a ocho mil salarios mínimos vitales generales.

Los actos administrativos o judiciales que sean consecuencia del cohecho o intimidación comprobados son nulos y sin ningún valor. El juez que conozca el juicio sobre el cohecho o la intimidación declarará la nulidad al momento de resolver la causa.

Código de Procedimiento Civil (18/MAY/1987)

Art. 217.- Por falta de probidad no son testigos idóneos:

3o.- Los condenados por falsedad, robo, perjurio, soborno o cohecho aún cuando hubieren cumplido la condena;

Ley de Elecciones (15/ENE/1987)

Art. 37.- No pueden ser inscritos:

- 4.- Recibir obsequios, pago en dinero u otros valores por el cumplimiento de sus deberes oficiales.

Ley de Régimen Municipal (15/OCT/1971)

Art. 79.- El Consejo puede remover al Alcalde o al Presidente antes de la terminación del período para el cual fue electo, exclusivamente por las siguientes causas, debidamente comprobadas:

Incurrir en delito de cohecho, soborno o peculado;

Código Penal (22/ENE/1971)

Capítulo VII

Del cohecho

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

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

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

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

Art. 290.- Los que hubieren compelido por violencias o amenazas, co-
rrompido por promesas, ofertas, dones o presentes, a un funcionario

público, a un jurado, árbitro o componedor, o a una persona encargada de un servicio público, para obtener un acto de su empleo u oficio, aunque fuera justo, pero no sujeto a retribución, o la omisión de un acto correspondiente al orden de sus deberes, serán reprimidos con las mismas penas que el funcionario, jurado, árbitro o componedor culpados de haberse dejado cohechar.

Art. 367.- El que hubiere alterado o deteriorado mercaderías, o los materiales o instrumentos que servían para su fabricación, será reprimido con prisión de un mes a un año y multa de cincuenta a cien sucres.

La prisión será de seis meses a tres años si el delito ha sido cometido por una persona empleada en la fábrica, taller o casa de comercio. La pena será de uno a cinco años de prisión y multa de doscientos a mil sucres, si el delito ha sido cometido por empleados de la fábrica, taller o casa de comercio, con el fin de desacreditar la industria, o por soborno o cohecho.

Código Penal Militar (06/NOV/1961)

Art. 157.- Los que por dinero, promesas u ofertas, dones o presentes, hubieren ejecutado algún acto contrario a sus deberes militares o se hubieren abstenido de ejecutarlos, serán sancionados con prisión de seis meses a cinco años, según la gravedad de los hechos. En la misma pena incurrirán los que hubieren cohechado o corrompido a otros por aquéllos medios.

Art. 161.- Serán sancionados por delito de cohecho, con prisión de dos a cinco años, los que, por dádivas o promesas, incurrieren en los delitos especificados en el Art. 159; y con prisión de seis meses a dos años, los que incurrieren en los delitos enumerados en el Art. 160. Los autores de cohecho sufrirán la misma pena fijada para los cohechados.

Código Penal de la Policía Civil Nacional (20/AGO/1960)

Art. 218.- El juez que se hubiere dejado sobornar o cohechar será reprimido con reclusión mayor de cuatro a ocho años.

Art. 220.- Los cohechadores serán reprimidos con la misma pena fijada para los cohechados.

No se restituirán, en ningún caso, al corruptor, las cosas entregadas por éste, ni su valor; y serán comisadas y puestas a disposición de la Función Ejecutiva para que las destine a los establecimientos de Asistencia Social que juzgue conveniente.

Tratado de Extradición con Estados Unidos (21/ABR/1941)

Art. 1.- Las Altas Partes Contratantes convienen en que se añadan las siguientes infracciones a la lista de delitos enumerados del 1 al 6 en el segundo artículo del Tratado de Extradición celebrado entre la República del Ecuador y los Estados Unidos de América el 28 de junio de 1872; o sean:

17. Cohecho.
21. También habrá lugar a la extradición por la participación en cualquiera de los delitos arriba indicados como cómplice antes o después del hecho o en cualquier intento de cometer cualquiera de los delitos antes mencionados.

La extradición por los delitos especificados en los numerales 7 a 21 se concederá cuando el individuo requerido esté sindicado o condenado como autor, cómplice o encubridor de una infracción de la Ley Penal, punible en el Ecuador y en los Estados Unidos con pena no menor de un año de prisión.

Tratado de Extradición entre Ecuador y Bolivia (26/NOV/1913)

Art. 2.- Se concederá la extradición por cualquiera de los siguientes crímenes o delitos:
Concusión y cohecho;

Acuerdo de Extradición con Países Andinos (29/NOV/1912)

Art. 2.- La extradición se concederá por los siguientes crímenes y delitos:
17. Cohecho y concusión.

CONCUSIÓN

Definición:

CONCUSION Es el delito que comete quien obliga o induce a alguien a dar o prometer dinero o cualquier otra utilidad indebidos para sí mismo o para un tercero.

Normas Legales
Constitución Política de la República del Ecuador
(11/AGO/1998)

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

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

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

9. Proceder al enjuiciamiento político, a solicitud de al menos una cuarta parte de los integrantes del Congreso Nacional, del Presidente y Vicepresidente de la República, de los ministros de Estado, del Contralor General y Procurador del Estado, del Defensor del Pueblo, del Ministro Fiscal General; de los superintendentes, de los vocales del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo Electoral, durante el ejercicio de sus funciones y hasta un año después de terminadas.

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

Los demás funcionarios referidos en este número podrán ser enjuiciados políticamente por infracciones constitucionales o legales, cometidas en el desempeño del cargo. El Congreso podrá censurarlos en

el caso de declaratoria de culpabilidad, por mayoría de sus integrantes.

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

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

Disposiciones Transitorias para Elecciones de 1998
(27/FEB/1998)

Tercera.- No podrán ser candidatos a ninguna dignidad de elección popular:

2. Quienes estando sindicados por cohecho, concusión, peculado, enriquecimiento ilícito y, en general, por delitos de disposición arbitraria de dineros o bienes públicos, se encontraren prófugos. Esta inhabilidad subsistirá aún cuando hubiere prescrito la acción o la pena.

Codificación del Código del Trabajo (29/SEP/1997)

Art. 530.- Caso de delito de concusión.- La percepción por parte de los miembros de los tribunales, de los secretarios o de los peritos, de cualquier emolumento no fijado de acuerdo con el artículo anterior, constituye delito de concusión.

El Ministro de Trabajo y Recursos Humanos, en conocimiento de estos hechos, está en la obligación de denunciarlos ante los jueces competentes.

Cualesquiera de las partes podrá intervenir directamente acusando tal delito.

Ley Orgánica de la Función Judicial (11/SEP/1974)

Art. 187.- Todo depósito judicial de dinero, debe hacerse en el Banco Central del Ecuador y donde éste no funcionare, en el Banco Nacional de Fomento. Los jueces, secretarios, depositarios judiciales, registradores, notarios y demás empleados de la Función Judicial que tuvieren por más de ocho días los dineros que, por razón de su cargo, hubieren recibido, serán compelidos por apremio personal a entregarlos y juzgados por concusión, con arreglo al Código Penal.

Estos funcionarios y empleados harán el depósito total de lo recibido.

Código Penal (22/ENE/1971)

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

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

Esta pena será aplicable a los preladados, curas u otros eclesiásticos que exigieren de los fieles, contra la voluntad de éstos, diezmos, primicias, derechos parroquiales, o cualesquiera otras obligaciones que no estuvieren autorizadas por la Ley civil.

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

Nota: Inciso penúltimo reformado por Ley No. 105, publicada en Registro Oficial 365 de 21 de Julio de 1998.

Tratado de Extradición entre Ecuador y Bolivia (26/NOV/1913)

Art. 2.- Se concederá la extradición por cualquiera de los siguientes crímenes o delitos:
Concusión y cohecho;

Acuerdo de Extradición con Países Andinos Fecha: 29/NOV/1912

Art. 2.- La extradición se concederá por los siguientes crímenes y delitos:
17. Cohecho y concusión.

TRÁFICO DE INFLUENCIAS

Definición

TRAFICO DE INFLUENCIAS PARA OBTENER FAVOR DE SERVIDOR PUBLICO Quien invoca influencias reales o simuladas y re-

cibe, hace dar o prometer para sí o para un tercero dinero o dádiva, con el propósito de obtener beneficios por parte de un servidor público en algún asunto de su competencia, comete este delito.

Normas Legales

Código De Ética de la Legislatura (24/NOV/1998)

Parágrafo III

De las infracciones por abuso de facultades o tráfico de influencias

Art. 20.- Al diputado que se le comprobare enriquecimiento ilícito, se le sancionará con la pérdida de la calidad de diputado por el Congreso Nacional, previo informe del Comité de Excusas y Calificaciones.

Esta conducta corrupta es de las mas extendidas, al parecer la cultura latinoamericana que hace prevalecer aspectos emocionales como la amistad, los lazos familiares, a los deberes administrativos, es el germen del tráfico de influencias que asume proporciones de gran magnitud en la actividad administrativa pública, sin embargo, tan solamente el título del parágrafo citado del Código de Etica de la Legislatura lo menciona sin que en el articulado se lo defina o tipifique.

PREVARICATO

Definiciones

PREVARICATO POR ACCIÓN Es el delito cometido por el servidor público que emite resolución o dictamen manifiestamente contrarios a la ley.

PREVARICATO POR OMISIÓN Es el delito cometido por el servidor público que omite, retarde, rehuse o deniegue un acto propio de sus funciones.

PREVARICATO POR ASESORAMIENTO ILEGAL Quien, como servidor público, asesore, aconseje o patrocine ilícitamente a alguien que gestione cualquier asunto público de su competencia, comete este delito.

Normas Legales

Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (Libro I) (31/DIC/1997)

Art. I.144.- CAUSALES DE DESTITUCION.- Son causales de destitución o cancelación las siguientes:

- e) Delitos debidamente comprobados de cohecho, peculado, prevaricato o soborno y, en general, recepción de cualquier dádiva o remuneración que no sea legal;

Codificación del Código del Trabajo (29/SEP/1997)

Art. 481.- Integración del Tribunal de Conciliación y Arbitraje.- El Tribunal de Conciliación y Arbitraje estará compuesto por cinco vocales: el Inspector o Subinspector del Trabajo, quien lo presidirá, dos vocales designados por el empleador y dos por los trabajadores. Los suplentes serán dos por cada parte.

No podrán ser vocales del tribunal quienes tuvieren interés directo en la empresa o negocio, o en la causa que se tramita. En caso de transgresión, el culpable será sancionado con las penas establecidas para el prevaricato.

El tribunal nombrará, de fuera de su seno, al secretario, Mientras lo haga, actuará en tales funciones la persona designada por la autoridad que conoce del pliego.

Ley de Arbitraje y Mediación (04/SEP/1997)

Art. 56.- Los jueces ordinarios no podrán ser acusados de prevaricato, recusados, ni sujetos a queja por haber propuesto fórmulas de arreglo entre las partes en las audiencias o juntas de conciliación.

Ley de Tránsito y Transporte Terrestre (02/AGO/1996)

Art. 139.- Cuando los jueces, fiscales y agentes de tránsito que en el ejercicio de sus funciones se encontraren incurso en cualesquiera de los delitos contemplados en los capítulos VI y VII del Título III

del Libro II del Código Penal que trata de los delitos contra la administración pública (Prevaricato y cohecho), serán reprimidos con el doble de la pena impuesta en las disposiciones legales pertinentes aplicables a cada caso.

Estatuto Transitorio de Control Constitucional (26/ABR/1993)

Art. 22.- La Autoridad que incumpliere la disposición del Tribunal o de la Sala en su caso, incurrirá en el prevaricato previsto en el ordinal 4o. del artículo 277 del Código Penal, sin perjuicio de la suspensión de los derechos de ciudadanía por seis meses, que le impondrán el Tribunal o la Sala.

Código de Procedimiento Civil (18/MAY/1987)

Art. 49.- Están obligados los procuradores:

5o.- A guardar secreto de todo aquello que no deba descubrirse a la otra parte, bajo la pena señalada al prevaricato;

Ley de Carrera Administrativa de la Función Legislativa (15/JUL/1986)

Art. 7.- Son causas de destitución:

d) Incurrir en delito de cohecho, peculado, prevaricato o soborno;

Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (26/ABR/1978)

Art. 114.- Causales de destitución.- Son causales de destitución

d) Incurrir en delito de cohecho, peculado, prevaricato o soborno y, en general, recibir cualquier clase de dádiva o remuneración que no sea legal;

Ley de Carrera Administrativa de la Función Legislativa (15/JUL/1986)

Art. 7.- Son causas de destitución:

d) Incurrir en delito de cohecho, peculado, prevaricato o soborno; y,

Código Tributario (23/DIC/1975)

Art. 294.- Incumplimiento de la sentencia.- El funcionario o empleado que, por interés personal, efecto o desafecto a una persona na-

tural o jurídica, rehusare o se negare a cumplir, o impidiere el cumplimiento de las sentencias, resoluciones, o disposiciones del Tribunal Distrital Fiscal, será sancionado por prevaricato, con arreglo al Código Penal; más, los daños y perjuicios causados, los indemnizará la Administración a que pertenezca dicho funcionario o empleado por la cuantía que, a solicitud del interesado, señale el mismo Tribunal.

Código Penal (22/ENE/1971)

Capítulo VI

Del Prevaricato

Art. 277.- Son prevaricadores y serán reprimidos con uno a cinco años de prisión:

- 1o.- Los jueces de derecho o árbitros juris que, por interés personal, por afecto o desafecto a alguna persona o corporación, o en perjuicio de la causa pública, o de un particular, fallaren contra Ley expresa, o procedieren penalmente contra alguno, conociendo que no lo merece;
- 2o.- Los jueces o árbitros que dieren consejo a una de las partes que litigan ante ellos, con perjuicio de la parte contraria;
- 3o.- Los jueces o árbitros que en la sustanciación de las causas procedieren maliciosamente contra leyes expresas, haciendo lo que prohíben o dejando de hacer lo que mandan;
- 4o.- Los empleados públicos de cualquier clase que, ejerciendo alguna autoridad judicial, gubernativa o administrativa, por interés personal, afecto o desafecto a alguna persona o corporación, nieguen, rehusen o retarden la administración de justicia, o la protección u otro remedio que legalmente se les pida o que la causa pública exija, siempre que estén obligados a ello; o que, requeridos o advertidos en forma legal, por alguna autoridad legítima o legítimo interesado, rehusen o retarden prestar la cooperación o auxilio que dependan de sus facultades, para la administración de justicia, o cualquiera necesidad del servicio público;
- 5o.- Los demás empleados, oficiales y curiales que, por cualquiera de las causas mencionadas en el numeral primero, abusen dolosamente de sus funciones, perjudicando a la causa pública o a alguna persona; y,
- 6o.- Los jueces o árbitros que conocieren en causas en las que patrocinaron a una de las partes como abogados o procuradores.

Código Penal Militar (06/NOV/1961)

Capítulo VI

De las infracciones contra la Administración de Justicia

Art. 159.- Serán sancionados con prisión de dos a cinco años, como responsables de prevaricato:

1. Los que, abusando de sus cargos ejercieren influencias para acumular, impedir o limitar pruebas, respecto de la culpabilidad, inocencia o excusa de los acusados;
2. Los superiores, jueces, magistrados, auditores, que, por afecto, odio, temor o cualquier otra pasión, maliciosamente fallaren contra Ley expresa, o procedieren penalmente contra alguien, conociendo que no lo merece; y,
3. Los funcionarios indicados que, en actuaciones judiciales y por los motivos señalados en el apartado anterior, procedieran maliciosamente contra leyes expresas, contrariando lo que ellas mandan o prohíben.

Código Penal de la Policía Civil Nacional (20/AGO/1960)

Capítulo VII

De los delitos contra la Administración de Justicia

Art. 214.- Son prevaricadores, y serán reprimidos con prisión de uno a cinco años:

- 1.- Los superiores, jueces, magistrados, auditor y fiscales de la Institución de la Policía Civil Nacional que, por afecto, odio o temor a alguna persona, fallaren o informaren contra Ley expresa o procedieren penalmente contra alguno, conociendo que no lo merece;
- 2.- Los funcionarios indicados que, en la sustanciación de las causas, procedieren maliciosamente contra leyes expresas, contrariando lo que ellas mandan o prohíben;
- 3.- Los que, abusando de sus cargos, ejercieren influencias para acumular, impedir o limitar pruebas, respecto de la culpabilidad o inocencia de los acusados;
- 4.- Los jueces que dieran consejo a una de las partes que litigan ante ellos, con perjuicio de la otra;
- 5.- Los jueces y demás funcionarios de la Institución que, por interés personal, afecto o desafecto a alguna persona o corporación,

- nieguen, rehusen o retarden la administración de justicia, la protección o informe que legalmente se les pida o que la causa lo exija, siempre que estén obligados a ello;
- 6.- Los jueces que conocieren en causas en las que intervienen o intervinieron como procuradores o abogados de alguna de las partes;
 - 7.- Los demás, empleados que, por cualquiera de las causas mencionadas en el ordinal 1.-, abusen dolosamente de sus funciones, perjudicando a la causa pública o a alguna persona.

UTILIZACIÓN INDEBIDA DE INFORMACIÓN PRIVILEGIADA

Definiciones:

UTILIZACIÓN INDEBIDA DE INFORMACIÓN PRIVILEGIADA. Las personas que, en su calidad de empleados o directivos de cualquier entidad, usan, en provecho propio o de terceros, la información privilegiada que por razón de sus funciones conocen, incurren en este delito.

REVELACION DE SECRETO. Quien, como servidor público, indebidamente revele documentos o información reservada, incurre en este delito.

UTILIZACIÓN DE ASUNTO SOMETIDO A RESERVA. El servidor público que utilice en provecho propio o ajeno descubrimientos científicos, información o datos que, por sus funciones conozca y que, además, son reservados, comete este delito.

Normas Legales

Código de Ética de la Legislatura (24/NOV/1998)

Capítulo VI

De las infracciones en particular

Parágrafo I

De las infracciones que comprometen la reserva de la información

Art. 13.- El diputado que divulgare datos revelados en una sesión reservada, será sancionado con la suspensión temporal de un mes.

En caso de reincidencia se impondrá el doble de la pena.

Si la infracción comprometiére gravemente la seguridad interna o externa del país, se sancionará con la pérdida de la calidad de diputado.

Constitución Política de la República del Ecuador (11/AGO/1998)

Sección décima

De la comunicación

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

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

No existirá reserva respecto de informaciones que reposen en los archivos públicos, excepto de los documentos para los que tal reserva sea exigida por razones de defensa nacional y por otras causas expresamente establecidas en la ley.

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

Ley de Mercado de Valores (23/JUL/1998)

Título VI

De la información

Art. 24.- Del objetivo

Con el propósito de garantizar la transparencia del mercado, los participantes deberán registrarse y mantener actualizada la información requerida por esta Ley y sus normas complementarias.

El C.N.V. establecerá el contenido, la forma y periodicidad con la que deberá presentarse la información y lo hará en consideración a las características de los emisores, de los valores ofrecidos o de las enti-

dades que se sometan a registro. No se considerará pública la información de entidades controladas por la Superintendencia de Bancos, que ésta clasifique como reservada.

Art. 26.- De la información reservada.

Una compañía emisora podrá, con la aprobación de por lo menos las tres cuartas partes de los directores o administradores en ejercicio de sus funciones, dar carácter de reservado a hechos o antecedentes relativos a negociaciones pendientes, que de ser conocidas, pudieran perjudicar el interés social del mercado. Estas decisiones y su contenido, deberán comunicarse reservadamente a la Superintendencia de Compañías el día hábil siguiente a su adopción.

Los directores o administradores de una empresa que concurren con su acuerdo a dar carácter de reserva a los datos o antecedentes a que se refiere el primer inciso de este artículo, se harán personal y pecuniariamente responsables en los términos previstos en esta Ley.

Art. 181.- Del mantenimiento de la calificación y de la información.

..... Toda información que reciban las calificadoras, excepto aquella que se considere como información pública, deberá mantenerse como reservada y confidencial. La obtención de la información por parte de las calificadoras o su entrega a éstas no se considerará falta al sigilo bancario o bursátil.

La calificación deberá mantenerse periódicamente actualizada hasta la redención del título o mientras éstos puedan ser objeto de oferta pública.

En caso de que la Superintendencia de Compañías dudare de la veracidad o calidad de una calificación podrá designar un calificador de riesgo distinto, a fin de que efectúe la calificación de los valores en forma adicional. El costo de dicha calificación estará a cargo del emisor.

Art. 214.- Falsedad de la información.

Serán sancionados con reclusión menor de tres a seis años y multa de doscientos a dos mil UVC:

4. Los que violaren el sigilo bursátil para beneficiarse a sí mismos o beneficiar o perjudicar a terceros.

Art. 222.- Del sigilo bursátil.

Prohíbese a los intermediarios del mercado de valores y a los depósitos centralizados de compensación y liquidación de valores divulgar los nombres de sus comitentes, salvo en el caso de una auditoría, inspección o fiscalización de sus operaciones por parte de las Superintendencias de Compañías o de Bancos o de la respectiva Bolsa, o en virtud de una providencia judicial expedida dentro del juicio, o por autorización expresa del comitente.

Los miembros del C.N.V., los funcionarios y empleados de los depósitos centralizados de compensación y liquidación de valores, de las Superintendencias de Compañías o de Bancos, u otras personas que en ejercicio de sus funciones u obligaciones de vigilancia, fiscalización y control tuvieren acceso a información privilegiada, reservada o que no sea de dominio público, no podrán divulgar la misma, ni aprovechar la información para fines personales o a fin de causar variaciones en los precios de los valores o perjuicio a las entidades del sector público o del sector privado.

Ley de Propiedad Intelectual (19/MAY/1998)

Capítulo VII

De la información no divulgada

Art. 183.- Se protege la información no divulgada relacionada con los secretos comerciales, industriales o cualquier otro tipo de información confidencial contra su adquisición, utilización o divulgación no autorizada del titular, en la medida que:

- a) La información sea secreta en el entendido de que como conjunto o en la configuración y composición precisas de sus elementos no sea conocida en general ni fácilmente accesible a las personas integrantes de los círculos que normalmente manejan el tipo de información de que se trate;
- b) La información tenga un valor comercial, efectivo o potencial, por ser secreta; y,
- c) En las circunstancias dadas, la persona que legalmente la tenga bajo control haya adoptado medidas razonables para mantenerla secreta.

La información no divulgada puede referirse, en especial, a la naturaleza, características o finalidades de los productos; a los métodos o procesos de producción; o, a los medios o formas de distribución o comercialización de productos o prestación de servicios.

También son susceptibles de protección como información no divulgada el conocimiento tecnológico integrado por procedimientos de fabricación y producción en general; y, el conocimiento relativo al empleo y aplicación de técnicas industriales resultantes del conocimiento, experiencia o habilidad intelectual, que guarde una persona con carácter confidencial y que le permita mantener u obtener una ventaja competitiva o económica frente a terceros.

Se considera titular para los efectos de este Capítulo, a la persona natural o jurídica que tenga el control legítimo de la información no divulgada.

Art. 188.- No se considera que entra al dominio público o que es divulgada por disposición legal, aquella información que sea proporcionada a cualquier autoridad por una persona que la posea, cuando la proporcione a efecto de obtener licencias, permisos, autorizaciones, registros o cualesquier otro acto de autoridad.

La autoridad respectiva estará obligada a preservar el secreto de tal información y adoptar las medidas para garantizar su protección contra todo uso desleal.

Art. 189.- Quien guarde una información no divulgada podrá transmitirla o autorizar su uso a un tercero. El usuario autorizado tendrá la obligación de no divulgarla por ningún medio, salvo pacto en contrario con quien le transmitió o autorizó el uso de dicho secreto.

Art. 286.- Se considera también acto de competencia desleal, independientemente de las acciones que procedan por violación de información no divulgada, todo acto o práctica que tenga lugar en el ejercicio de actividades económicas que consista o tenga por resultado:

- a) El uso comercial desleal de datos de pruebas no divulgadas u otros datos secretos cuya elaboración suponga un esfuerzo considerable y que hayan sido presentados a la autoridad competente

a los efectos de obtener la aprobación de la comercialización de productos farmacéuticos o de productos químicos, agrícolas o industriales;

- b) La divulgación de dichos datos, excepto cuando sea necesario para proteger al público y se adopten medidas para garantizar la protección de los datos contra todo uso comercial desleal; y,
- c) La extracción no autorizada de datos cuya elaboración suponga un esfuerzo considerable para su uso comercial en forma desleal.

Art. 316.- A fin de proteger secretos comerciales o información confidencial, en el curso de la ejecución de las medidas cautelares establecidas en esta Ley, únicamente el juez o el perito o peritos que el designe tendrán acceso a la información, códigos u otros elementos, en cuanto sea indispensable para la práctica de la medida. Por parte del demandado podrán estar presentes las personas que éste delegue y por parte del actor su procurador judicial. Todos quienes de este modo tengan acceso a tales informaciones, quedarán obligados a guardar absoluta reserva y quedarán sujetos a las acciones que ésta y otras leyes prescriben para la protección de los secretos comerciales y la información confidencial.

Art. 320.- Serán reprimidos con igual pena que la señalada en el artículo anterior, quienes en violación de los derechos de propiedad intelectual:

1. Divulguen, adquieran o utilicen secretos comerciales, secretos industriales o información confidencial;
2. En productos o servicios o transacciones comerciales utilicen marcas o indicaciones geográficas no registradas en el país, que constituyan una imitación de signos distintivos notorios o de alto renombre, registrados en el país o en el exterior que pueden razonablemente confundirse con el original; y,
 1. En productos o servicios o transacciones comerciales que utilicen marcas o indicaciones geográficas que constituyan una imitación de signos distintos registrados en el país, que pueden razonablemente confundirse con el original, para distinguir productos o servicios que puedan suplantar a los protegidos.

Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (Libro I) (31/DIC/1997)

Art. 1.144.- CAUSALES DE DESTITUCION.- Son causales de destitución o cancelación las siguientes:

- i) Publicar, divulgar o comunicar sin facultad de ley o autoridad competente, información sobre asuntos de la Institución que, por su naturaleza, tenga el carácter de confidencial o reservada; y,

Ley de Control Constitucional (02/JUL/1997)

Art. 36.- No es aplicable el habeas data cuando afecte al sigilo profesional; o cuando pueda obstruir la acción de la justicia; o cuando los documentos que se soliciten tengan el carácter de reservados por razones de Seguridad Nacional.

No podrá solicitarse la eliminación de datos o informaciones cuando por disposición de la Ley deben mantenerse en archivo o registros públicos o privados.

Convención Interamericana contra la Corrupción
(10/JUN/1997)

Art. 11.- Desarrollo progresivo:

- a. El aprovechamiento indebido, en beneficio propio o de un tercero, por parte de un funcionario público o una persona que ejerce funciones públicas, de cualquier tipo de información reservada o privilegiada de la cual ha tenido conocimiento en razón o con ocasión de la función desempeñada;

Ley de Registro de Plaguicidas y Productos de Uso Veterinario
(30/ABR/1996)

Capítulo XIV

Derechos de Propiedad sobre los Datos e Información Confidencial

Art. 52.- La persona natural o jurídica, solicitante del Registro Unificado, es propietaria de todos los datos presentados en apoyo a la solicitud. La información industrial o de secreto comercial que no sea de dominio público o no se encuentre difundida a través de cualquier medio, será calificada como confidencial, debiéndose tomar las medidas necesarias para garantizar la seguridad de la misma.

Ley General de Instituciones del Sistema Financiero

(12/MAY/1994)

Art. 89.- Los informes de inspección y análisis que emitan los funcionarios y empleados de la Superintendencia, en el ejercicio de las funciones de control y vigilancia, serán escritos y reservados. La Superintendencia, de creerlo del caso y de haber observaciones, los trasladará a conocimiento de las autoridades correspondientes de la institución examinada. Estos informes no se divulgarán a terceros, en todo ni en parte, por la Superintendencia, ni por la institución examinada, ni por ninguna persona que actúe por ellos, salvo el caso previsto en el artículo 92 de esta Ley.

A todo funcionario o empleado de la Superintendencia se le prohíbe revelar los datos contenidos en dichos informes, o dar a personas no relacionadas con las funciones de control y vigilancia información alguna respecto a los negocios o asuntos de la institución, obtenida en ejercicio de sus deberes oficiales.

La Superintendencia proporcionará los informes o las certificaciones, sobre el estado económico y financiero de cualquier institución sujeto a su control, en orden a obtener préstamos de organismos internacionales para el desarrollo de programas económicos, a pedido de esos organismos o durante la vigencia de los mismos.

Régimen común sobre Propiedad Industrial (30/NOV/1993)

Capítulo IV

De los secretos industriales

Art. 72.- Quien lícitamente tenga control de un secreto industrial, estará protegido contra la revelación, adquisición o uso de tal secreto sin su consentimiento, de manera contraria a las prácticas leales de comercio, por parte de terceros, en la medida que:

- a) La información sea secreta en el sentido que como conjunto o en la configuración y composición precisas de sus elementos, no sea conocida en general ni fácilmente accesible a las personas integrantes de los círculos que normalmente manejan el tipo de información de que se trate;
- b) La información tenga un valor comercial efectivo o potencial por ser secreta; y,

- c) En las circunstancias dadas, la persona que legalmente la tenga bajo control, haya adoptado medidas razonables para mantenerla secreta.

La información de un secreto industrial necesariamente deberá estar referida a la naturaleza, características o finalidades de los productos; a los métodos o procesos de producción; o, a los medios o formas de distribución o comercialización de productos o prestación de servicios.

Art. 73.- A los efectos de la presente Decisión, no se considerará como secreto industrial aquella información que sea del dominio público, la que resulte evidente para un técnico en la materia o la que deba ser divulgada por disposición legal o por orden judicial.

No se considerará que entra al dominio público o que es divulgada por disposición legal, aquella información que sea proporcionada a cualquier autoridad por una persona que la posea, cuando la proporcione a efecto de obtener licencias, permisos, autorizaciones, registros o cualesquiera otros actos de autoridad.

Art. 74.- La información que se considere como secreto industrial deberá constar en documentos, medios electrónicos o magnéticos, discos ópticos, microfilmes, películas u otros elementos similares.

Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado(07/MAY/1992)

Art. 92.- El Gerente General tiene las siguientes atribuciones y deberes:

- m) Sancionar con la destitución al personal que divulgue información de carácter confidencial sobre los asuntos tratados en la Junta Monetaria o en el Banco Central o que se aproveche de cualquier información para fines personales o en perjuicio del Estado, del Banco Central o de terceros;

Ley Orgánica de la Función Legislativa (28/ENE/1992)

Art. 23.- Son deberes y atribuciones del Secretario del Congreso Nacional:

Respecto de los documentos y de las actas de las sesiones reservadas, se estará a lo prescrito en esta Ley.

11. Guardar secreto de los asuntos reservados;

Art. 25.- Las actas de las sesiones reservadas, y los documentos declarados igualmente reservados, se mantendrán en archivo separado, bajo la responsabilidad del Secretario; de ellos, no se conferirá copia alguna a menos que el Congreso Nacional levante la reserva. No obstante, cualquier Diputado podrá examinar las actas y documentos en referencia.

Código de Procedimiento Civil (18/MAY/1987)

Art. 49.- Están obligados los procuradores:

5o.- A guardar secreto de todo aquello que no deba descubrirse a la otra parte, bajo la pena señalada al prevaricato;

Ley de Compañías (28/JUL/1977)

Art. 448.- Los resultados de las inspecciones que practique la Superintendencia deberán constar en informes escritos, de los cuales se extraerán las conclusiones u observaciones que se notificarán mediante oficio a la compañía inspeccionada, concediéndole un término de hasta treinta días, a fin de que pueda formular sus descargos y presentar los documentos pertinentes.

Las notificaciones se harán al o a los representantes legales, al presidente, si no tuviere tal representación y a los comisarios.

Vencido el término al que se refiere el inciso primero, el Superintendente dictará la respectiva resolución que será notificada a la compañía.

Los informes de inspección serán reservados. A todo funcionario empleado de la Superintendencia se le prohíbe revelar los datos contenidos en ellos. El quebrantamiento de esta prohibición será sancionado con arreglo al Código Penal.

Sin embargo, de lo dispuesto en el inciso anterior, la Corte Suprema de Justicia podrá conocer dichos informes en los casos en que según esta Ley proceda el recurso para ante ella. Dichos documentos podrán también darse a conocer a los tribunales y jueces competentes de conformidad con la Ley.

Los informes de inspección o sus conclusiones de las compañías del sector privado que tengan relación con negocios del Estado, también podrán darse a conocer al Contralor General del Estado, al Pro-

curador General del Estado y al Fiscal General, cuando estas autoridades lo soliciten.

El Superintendente de Compañías podrá discrecionalmente proporcionar a las autoridades mencionadas en el inciso anterior y a los Ministros de Estado, con el carácter de reservado, las conclusiones de los informes de inspección, cuando a su juicio ello resultare conveniente y necesario para precautelar los intereses del Estado, de las instituciones del sector público o privado, o del público en general.

La Superintendencia de Compañías deberá remitir a solicitud de los jueces y Tribunales de la República y de los Tribunales de Conciliación y Arbitraje, los documentos a que se refieren los artículos 20 y 23 de esta Ley cuando ellos consideren que se hallan directamente relacionados con la causa o diligencia dentro de la que se origina el pedido.

Nota: Incisos 6o. y 7o. agregados por Ley No. 122, publicado en Registro Oficial 453 de 17 de marzo de 1983.

Nota: Artículo sustituido por Decreto Ley de Emergencia No. 25, publicado en Registro Oficial 450 de 4 de junio de 1986; Decreto Ley de Emergencia 25 derogado por Ley No. 57, publicado en Registro Oficial 577 de 3 de diciembre de 1986.

Nota: Artículo declarado en vigencia e Inciso 8o. agregado por Ley 58, publicado en Registro Oficial 594 de 30 de diciembre de 1986.

Art. 449.- El Superintendente de Compañías solo podrá suministrar información relativa a una compañía determinada, a pedido de un Ministro de Estado, del Presidente de la Junta Nacional de Planificación, Contralor General de la Nación, Procurador General de la Nación, Gerente General del Banco Central y Superintendente de Bancos. Tal información se concretará a los documentos señalados en los Arts. 20 y 23, o datos contenidos en ellos.

El Superintendente de Compañías, hará conocer al Presidente y Vicepresidente de la República, al Presidente del Congreso Nacional, al Contralor y Procurador General del Estado y al Ministro Fiscal General, sin pedido alguno, pero con el carácter de reservado, hechos o asuntos derivados de los informes de inspección de las compañías, cuando a su juicio, ello resultare necesario o conveniente para precautelar los intereses del Estado y más instituciones del sector público.

La Superintendencia podrá pedir que la compañía actualice la información contenida en esos documentos o realizar en los libros de la compañía los exámenes necesarios para lograr tal actualización o comprobar la exactitud de los datos que le hubieren sido suministrados.

La información será comunicada, con el carácter de reservada, al Ministro de Estado o a uno o más de los funcionarios que se mencionan en el inciso primero de este artículo, que los hayan solicitado. Podrá ser entregada por aquellos a los funcionarios o empleados de su respectiva dependencia, bajo el mismo carácter de reservada, y para el exclusivo objeto del cumplimiento de los deberes específicos del funcionario o empleado al que se le haya suministrado.

La Superintendencia podrá conferir a los accionistas y socios de una compañía, previa comprobación de tal calidad, la información de que ella disponga en sus archivos, a la que se refiere el Art. 15 de esta Ley.

Podrá además, suministrar información estadística de carácter general, a pedido de organismos públicos o a través de publicaciones o comunicaciones oficiales.

Nota: Artículo sustituido por Decreto Ley de Emergencia No. 25, publicado en Registro Oficial 450 de 4 de junio de 1986; Decreto Ley de Emergencia 25 derogado por Ley No. 57, publicado en Registro Oficial 577 de 3 de diciembre de 1986.

Nota: Artículo declarado en vigencia e inciso 2do. agregado por Ley No. 58, publicado en Registro Oficial 594 de 30 de diciembre de 1986.

Código Tributario (23/DIC/1975)

Art. 98.- Deberes de terceros.- Siempre que la Autoridad competente de la respectiva Administración Tributaria lo ordene, cualquier persona natural, por sí o como representante de una persona jurídica, o de ente económico sin personalidad jurídica, en los términos de los artículos 23 y 26 de este Código, estará obligada a comparecer como testigo, a proporcionar informes o exhibir documentos que existieran en su poder, para la determinación de la obligación tributaria de otro sujeto.

No podrá requerirse la información a la que se refiere el inciso anterior, a los Ministros del Culto, en asuntos relativos a su Ministerio; a los profesionales, en cuanto tengan derecho a invocar el secreto profesional; al cónyuge y a los parientes dentro del cuarto grado civil de consanguinidad y segundo de afinidad.

Ley Orgánica de la Función Judicial (11/SEP/1974)

Art. 100.- Son deberes y atribuciones de los secretarios relatores:
11.- Guardar secreto en el despacho de las causas y en sus actuaciones oficiales;

Art. 151.- Es prohibido a los doctores en jurisprudencia y abogados:

1.- Revelar el secreto de sus clientes, (sic) sus documentos o instrucciones;

Código Penal (22/ENE/1971)

Art. 117.- Incurrirán en las mismas penas:

2o.- A los ecuatorianos que les hubieren entregado ciudades, fortalezas, plazas, puertos, fuerzas, almacenes, arsenales, planos o diseños militares, buques, embarcaciones, o aeronaves pertenecientes al Ecuador;

6o.- Todo ecuatoriano que, encargado o instruido oficialmente, por razón de su empleo u oficio, de las medidas tomadas contra el enemigo, del secreto de una negociación, o de una expedición, lo hubiere revelado maliciosamente a una potencia enemiga o a sus agentes;

9o.- Los ecuatorianos que entreguen a una potencia limítrofe o a sus agentes, mapas o documentos, comprobantes del dominio de la República, sobre los terrenos fronterizos disputados.

En los casos de los números 2o. y 9o. de este artículo, si la entrega dolosa de planos, diseños militares, mapas o documentos ha sido hecha a potencia distinta de la enemiga, se impondrá al culpado la pena de ocho a doce años de reclusión mayor.

Si dichos planos, diseños, mapas o documentos fueren entregados a potencias extrañas o a sus agentes, por acto culposo de un ecuatoriano, la pena será de uno a cinco años de prisión.

Si la revelación contemplada en el número 6o de este artículo, hecha dolosamente, fuere realizada a una potencia no enemiga, será reprimida con reclusión mayor de ocho a doce años; y si fuere culposa, con prisión de uno a cinco años.

Art. 257-B.- Con la misma pena serán sancionadas las personas señaladas en el artículo anterior, que se hubieren aprovechado económicamente en beneficio propio o de terceras personas, de estudios, proyectos, informes, resoluciones y más documentos, calificados de secretos, reservados o de circulación restringida, que estén o hubiesen estado en su conocimiento o bajo su dependencia en razón o con ocasión del cargo que ejercen o hubiesen ejercido.

Nota: Artículo agregado por Ley No. 6, publicado en Registro Oficial Suplemento 260 de 29 de agosto de 1985.

Art. 282.- Todo funcionario público que, sin orden legal del superior competente, descubra o revele, algún secreto de los que le están confiados por razón de su destino, o exhiba algún documento que deba estar reservado, será reprimido con uno a cinco años de prisión.

Código Penal Militar (06/NOV/1961)

Art. 109.- Serán aplicables las penas del artículo precedente, según las circunstancias y casos en el puntualizados:

2. A los que publicaren, en cualquiera forma, planos, órdenes, documentos reservados, u otros actos o hechos secretos;
3. A los que teniendo a su cargo la custodia de archivos, libros, documentos y otros papeles de importancia, los hicieren desaparecer, los violaren o publicaren, o dieran copia sin previa orden de quien tuviere facultad para ello;

Art. 160.- Serán sancionados con prisión de seis meses a dos años:

4. Los empleados o funcionarios de justicia que aconsejaren o defendieren en un juicio o diligencias en las que intervengan;
5. Los funcionarios que, sin orden legal del superior competente, descubran o revelen algún secreto de los que les están confiados por razón de su destino o exhiban algún documento que deba estar reservado;

7. Los que de cualquier manera violaren el secreto de lo que lleguen a saber con motivo de un procedimiento reservado.

Código Penal de la Policía Civil Nacional (20/AGO/1960)

Art. 107.- Son reos de alta traición:

- 1.- Los que revelaren una negociación, tratado secreto, o cualquier operación militar;
 - 14.- Los que entregaren a una potencia limítrofe o a sus agentes, mapas, documentos o comprobantes del dominio del Ecuador sobre los terrenos fronterizos;
 - 15.- Los que pusieren en conocimiento del enemigo las señas y contraseñas, órdenes y secretos militares o políticos que les hayan sido confiados, los planos de fortificaciones, arsenales, plazas de guerra, puertos o radas, explicaciones de señales o estado de las fuerzas, la situación de las minas, torpedos o sus estaciones, o el paso o canal entre las líneas del éstos;
 - 23.- Los que mantuvieren directamente, o por medio de terceros, correspondencia con el enemigo, que se relacione con el servicio o con las operaciones encomendadas a las Fuerzas Armadas;
- Si la entrega dolosa de planos, diseños militares, mapas u otros documentos ha sido hecha a potencia distinta de la enemiga, se impondrá al culpado la pena de ocho a doce años de reclusión mayor.

Si dichos planos, diseños, mapas o documentos fueren entregados a potencias extrañas o a sus agentes, por acto culposo de un miembro de la Policía Civil Nacional, la pena será de uno a cinco años de prisión.

Si la revelación contemplada en el numeral 9 de este artículo hecha dolosamente, fuere realizada a una potencia no enemiga, será reprimida con reclusión mayor de ocho a doce años, y si fuere culposa, con prisión de uno a cinco años.

Art. 165.- Serán aplicables las penas del artículo precedente, según los casos en él puntualizados:

- 2.- A los que publicaren, en cualquier forma, planos, órdenes o documentos reservados, o actos o hechos secretos;

3.- A los que, teniendo a su cargo la custodia de archivos, libros, documentos y otros papeles de importancia, los hicieren desaparecer, los violaren o publicaren, o dieran copia sin previa orden de quien tuviere facultad para ello;

Art. 215.- Serán reprimidos con prisión de seis meses a dos años:

4.- Los funcionarios que, sin orden legal del superior competente, descubran o revelen algún secreto de los que les están confiados por razón de su destino o exhiban algún documento que deba estar reservado.

Elaboración, manejo y custodia de cierta documentación oficial
(30/MAR/1954)

Art. 17.- De acuerdo con el segundo inciso del Art. 159 de la Ley de Régimen Político Administrativo (Codificada), se negará la concesión de copias de documentos SECRETÍSIMOS, SECRETOS Y RESERVADOS, por "grave motivo de conveniencia pública".

La concesión de copias de documentos RESERVADOS será atribución discrecional de Jefe de Oficina.

Las infracciones a las disposiciones precedentes, serán sancionadas, de tratarse de documentos CONFIDENCIALES, con las penas establecidas en el indicado artículo 159; y al tratarse de documentos SECRETOS y SECRETÍSIMOS como delitos que comprometen la seguridad exterior o interior de la República, contra la dignidad del Estado, etc., según el caso y de acuerdo con el Código Penal respectivo.

Ley de Servicio Diplomático (30/SEP/1928)

Art. 33.- Ningún funcionario o empleado diplomático podrá ser removido de su cargo sino en virtud de graves motivos que lo justifiquen, tales como: mala conducta, incumplimiento de sus deberes, ineptitud, divulgación de asuntos o documentos de carácter reservado, comisión de hechos delictuosos, de actos que comprometan el éxito de una misión o sean contrarios a los intereses del país, o de cualquiera falta calificada fundadamente de grave.

La remoción inhabilita para obtener en cualquier tiempo un nuevo nombramiento diplomático o consular.

CONTRATOS POR INTERÉS ILÍCITO

Definiciones:

CELEBRACIÓN INDEBIDA DE CONTRATOS POR INTERÉS ILÍCITO. El servidor público que se interese, en provecho propio o de un tercero, en cualquier clase de contrato u operación en el que deba intervenir por razón de su cargo, incurre en este delito.

CELEBRACIÓN INDEBIDA DE CONTRATOS POR INCUMPLIMIENTO DE REQUISITOS LEGALES. Comete este delito el servidor público que, por razón del ejercicio de sus funciones, y con el fin de obtener beneficio ilícito para él, para el contratista, o para un tercero, tramite, celebre o liquide contratos sin los requisitos legales.

INTERVENCIÓN EN POLÍTICA. El servidor público que forme parte de comités, juntas o directorios políticos o intervenga en actividades de este carácter, comete este delito. Se exceptúan los miembros del Congreso de la República.

PLANTEAMIENTOS LEGALES SUGERIDOS EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Habíamos mencionado varias escuelas explicativas de la corrupción, vamos a asumir una posición mixta, planteando de acuerdo a la Escuela Legalista Moral, que la *“moral debería ser restituida mediante la revaluación del Estado de Derecho, y el castigo de todos los casos de corrupción, sin importar el status social de los infractores (corruptor y corrompido). Implementar las políticas de prevención y castigo requiere modificaciones legales para hacerlas más eficientes, por ello la lucha contra la corrupción es ante todo un asunto de mejorar y difundir leyes y darles el valor que les corresponda”*, son por lo tanto necesarias medidas modificatorias del sistema legal. Pero también coincidimos con la postura de aquellos que creen que *“las sanciones*

penales solas no tienen éxito, por lo que nuevas reglas de la política y de la administración han de ser reglamentadas nueva - mente para disminuir las posibilidades de corrupción del siste - ma” y por ello afirmamos que son indispensables medidas pre - ventivas que igualmente han de considerar el planteamiento trascendental de la llamada Tesis de la Instrumentalización del Estado que encuentra la solución “en el incremento de la trans - parencia y el fortalecimiento de las formas de participación y de control del sector público.”

Así pues, una política pública adecuada para combatir el fenómeno de la corrupción debe tomar en consideración, entre otros, los siguientes aspectos:

- a) Políticas preventivas que tiendan a disminuir los incentivos para que los funcionarios públicos adulteren el ejercicio de sus funciones en interés privado y que los particulares puedan comportarse normalmente en el ejercicio de sus actividades sin desgastar su tiempo, esfuerzo y recursos en procurar el favor de los gobernantes. A la vez, debe estimularse y alentarse un proceso de disminución y racionalización de la maraña jurídica que entorpece, tanto la actividad pública como la privada y que incentiva los comportamientos que procuran utilizar el aparato público en beneficio privado.
- b) Políticas represivas: a pesar de los esfuerzos que se puedan hacer en materia de prevención, siempre la actividad represiva sirve para desalentar comportamientos inadecuados en esta materia. Por ello, la revisión de las consecuencias penales que pueden acarrear las actuaciones corruptas, es un instrumento importante de política pública.
- c) Políticas educativas: todo programa tendiente a rescatar y promover los valores de la decencia, la honradez, el servicio público y otros similares desde los niveles iniciales de la educación formal e informal, tienen un efecto indudablemente importante y básico en materia de lucha contra la co-

rrupción. No puede dejar de mencionarse el papel fundamental que juega en este proceso la opinión pública, especialmente a través de los periodistas y los medios de comunicación. En este sentido, debe facilitarse todo proceso que permita denunciar los actos de corrupción, con apego a la ética periodística, sin el temor de sanciones penales que podrían constituir un instrumento de censura altamente inconveniente para los intereses públicos. Se requiere garantizar la protección de los testigos.

Hemos explicitado y analizado varios casos de los muchos que nuestro país ha enfrentado en los últimos años, prácticamente una avalancha de denuncias y escándalos relacionados con el manejo arbitrario de fondos y bienes públicos con propósitos espúeos y alejados de la finalidad a que están destinados. En diversas ocasiones se ha indicado que tal conducta es propia de la naturaleza humana, de la deficiencia y pérdida de valores y de la debilidad del sistema jurídico. En realidad, como dejamos planteado, el problema es más amplio, tiene raíces más profundas y las soluciones tienen que ser integrales.

El control de los fondos públicos se fortalece con sistemas oportunos y transparentes de rendición y juzgamiento de cuentas y no con más procedimientos y requisitos. Por ello, deben estudiarse a profundidad propuestas que tiendan a promover tales procesos de modo adecuado y positivo. El ámbito de acción en este plano axiológico debe dejar de ser declaración de principios, pasar de la categoría reglamentaria y de reformas parciales, para codificarse en un cuerpo normativo con plena validez jurídica.

El Código Penal debe sufrir modificaciones para contemplar conductas que no han podido ser previstas y que han sido materia de disposiciones en la nueva Constitución y el margen de acción de los políticos para facilitar la evasión del sistema penal con indultos, inmunidades y otros obstáculos debe ser cuidadosamente revisado.

La persecución de los delitos que impliquen conductas corruptas en la Administración Pública, debe ser ágil mediante una fiscalía especializada y jueces dedicados únicamente a ello, lo cual redundará en mayor credibilidad del Poder Judicial ante la opinión pública.

POLITICAS LEGISLATIVAS PREVENTIVAS

Podemos señalar planteamientos específicos como la necesidad de que el Código Penal deba incorporar nuevos delitos en plena concordancia y ejecución de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (aprobada en 1997), pudiéndose mencionar entre otras figuras novedosas, el tráfico de influencias y el delito de soborno transnacional para lograr su adecuación con la antedicha Convención.

Pero consideramos como recomendación fundamental la urgencia de proyectos legislativos normativos dirigidos a definir ese ámbito de ética de la función pública, de imprescindible demarcación para la lucha contra la corrupción.

En aras de lograr la mejor concordancia de nuestro ordenamiento jurídico en la búsqueda de ese marco ético en la acción pública se hace impostergable, abrir en el espacio creado por el ordenamiento constitucional para ello, la inmediata discusión y elaboración de las Leyes Orgánicas correspondientes a las reformas realizadas a la nueva Constitución Política aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente, que abre un marco jurídico más favorable en la lucha contra la corrupción.

Se hace necesario abrir un espacio de discusión sobre el tema de la extradición tanto en su regulación constitucional como legal, para encontrar los ajustes del caso y dentro del principio de jerarquía constitucional, poder cumplir con el inciso 6 del artículo 13 de la Convención Interamericana contra la Corrupción, permitiéndose así la entrega de nacionales para ser juzgados por tribunales foráneos con la aplicación de la Ley Penal Ecuatoriana (principio de nacionalidad activa).

En el ámbito de la legislación ordinaria se hace necesario realizar las reformas necesarias para lograr alcanzar un marco normativo coherente y ágil que sirva adecuadamente en la lucha contra la corrupción en la función pública. Así tenemos la necesidad de legislar sobre el enriquecimiento ilícito estableciéndose un verdadero y oportuno control sobre los haberes patrimoniales de los funcionarios públicos mediante mecanismos rigurosos de auditoría a cargo de la Contraloría General de la República, superando el sistema obsoleto de las declaraciones juradas de bienes.

POLITICAS LEGISLATIVAS REPRESIVAS

En la dimensión procesal represiva se hace necesario crear una fiscalía especializada en la lucha contra los delitos de la corrupción, que se dedique de manera exclusiva, como unidad operativa por la materia, en la realización de las investigaciones preparatorias y en el ejercicio de la acción penal ante los tribunales penales, en todos los ilícitos contentivos de corrupción en la función administrativa pública o conexas con la función pública.

Para alcanzar un mejor cometido en esta labor represiva judicial, se hace impostergable la creación de una jurisdicción penal especializada en la sanción de las figuras delictuales que generan corrupción en la gestión pública.

El ajuste de la legislación penal a los nuevos delitos que contempla la Convención Interamericana Contra la Corrupción hace de suyo necesario contemplar mediante las reformas legislativas de rigor las novedosas delincuencias del soborno internacional, del tráfico de influencias, etc. y en si, lograr la tipificación de las conductas punitivas contempladas en los artículos VI y XI de la Convención mencionada.

Hemos dejado anotadas muchas disposiciones legales sobre el sigilo sobre documentos, entre las que hicimos constar aquellas relativas al llamado sigilo bancario, creemos que por lo menos, debe abrirse un espacio de discusión sobre una flexibilización en

la apertura del secreto bancario, en determinadas circunstancias, en observancia de la misma Convención para ajustar la diversa normativa que incide sobre tal asunto.

Para terminar, frente a la corrupción, representada por cualquier conducta inmoral y antijurídica, hay una obligación de todos, la erradicación de prácticas corruptas es una tarea cuya base es el fomento de valores de honestidad, responsabilidad y solidaridad entre toda la población. Los antivalores, propios de la corrupción se combaten, primordialmente, con el fortalecimiento de valores que son los que otorgan a las recomendaciones jurídicas, institucionales y políticas una verdadera consistencia.