

PARA GRADOS ACADÉMICOS DE LICENCIADOS (TERCER NIVEL)  
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

DECLARACIÓN y AUTORIZACIÓN

Yo, **DANIEL ENRIQUE BRAVO ACOSTA**, C.I. 1715385421, autor del trabajo de graduación intitulado: **“El principio de individuación y la voluntad personal como elementos configuradores del sujeto político: El presidente del Ecuador Abdalá Bucaram y su incidencia en los casos de corrupción. (1996-1997).”**, previa a la obtención del grado académico de **SOCIOLOGÍA CON MENCIÓN EN CIENCIA POLÍTICA** en la Facultad de **Ciencias Humanas**:

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través de sitio web de la Biblioteca de la PUCE el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de Universidad.

Quito, 21 de AGOSTO del 2014



DANIEL ENRIQUE BRAVO ACOSTA  
C.I. 1715385421

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR.  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS.  
ESCUELA DE SOCIOLOGÍA Y CIENCIAS POLÍTICAS.

DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DE TÍTULO DE  
SOCIÓLOGO CON MENCIÓN EN CIENCIAS POLÍTICAS.

EL PRINCIPIO DE INDIVIDUACIÓN Y LA VOLUNTAD PERSONAL  
COMO ELEMENTOS CONFIGURADORES DEL SUJETO POLÍTICO: EL  
PRESIDENTE DEL ECUADOR ABDALÁ BUCARAM Y SU  
INCIDENCIA EN LOS CASOS DE CORRUPCIÓN. (1996-1997).

BRAVO ACOSTA DANIEL ENRIQUE

DIRECTORA: DRA. PATRICIA DE LA TORRE ARAÚZ

QUITO, AGOSTO DE 2014

**Dedicatoria:**

A quienes enfrentan la constante derrota, porque viven las más dulces  
victorias.

La belleza de las cosas simples que le dan sentido a la existencia

## **Agradecimientos:**

A mi hermano por su presencia y apoyo.

A mis amigos y amigas por estar siempre a mi lado.

A mi directora de tesis por su apoyo y enseñanza.

Un agradecimiento especial a dos personas claves en mi vida:

A mi madre, Amadita Acosta, por todo el apoyo emocional, afectivo y económico para alcanzar esta meta. Este es un pequeño aporte a la gran deuda mantenida.

A mi novia, María Cristina Proaño, quien fue el empuje para lograr este cometido. Muchas gracias por estar a mi lado, ser mi soporte emocional y demostrarme el poder infinito del amor.

Un eterno agradecimiento a mi padre, Leonidas Bravo (†), quien desde un mundo intangible, es una guía sólida y legado de sabiduría y generosidad.

## ÍNDICE GENERAL

RESUMEN.....	V
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPITULO I. LA CORRUPCIÓN COMO FENÓMENO QUE SE ORIGINA EN LA ESFERA PRIVADA. EL PRINCIPIO DE INDIVIDUACIÓN Y LA VOLUNTAD PERSONAL POLÍTICA.....	5
1.1. El principio de individuación como factor detonador del deseo corrupto.....	5
1.2. Configuración del ser corrupto. La familia Bucaram y su influencia en la conformación como individuo de Abdalá.....	12
CAPITULO II. ESFERA PÚBLICA. LAS FRAGILIDADES DEL MARCO INSTITUCIONAL, LEGAL Y JURÍDICO EN DONDE SE DESARROLLA LA CORRUPCIÓN POLÍTICA.....	26
2.1. La democracia moderna: Orígenes y principios del sistema democrático moderno y su implementación en el Ecuador.....	26
2.2. Conceptualización de la corrupción en el juego democrático.....	30
2.2.1. Conceptualización de la corrupción.....	30
2.2.2. Tipología del delito de corrupción.....	32
2.3. Constitución de 1979, principios e implementación, marco legal-jurídico y rol del Estado.....	34
2.3.1. La corrupción en el sistema democrático moderno del Ecuador.....	36
CAPÍTULO III. LA CORRUPCIÓN EN EL GOBIERNO PRESIDENCIAL DE ABDALÁ BUCARAM: UN FENÓMENO DESDE LA ESFERA PRIVADA A LA ESFERA PÚBLICA.....	42
3.1. Definición teórico conceptual de la esfera privada y pública.....	42
3.2. El sistema democrático moderno y su configuración en la esfera pública y privada.....	47
3.3. Análisis descriptivo del gobierno presidencial de Abdalá Bucaram (10 de agosto de 1995 – 05 de febrero de 1996).....	50
3.4. La corrupción política: el devenir de lo privado a lo público en el gobierno presidencial de Abdalá Bucaram.....	55
3.4.1. Manejo de Aduanas.....	58
3.4.2. Mochila Escolar.....	61
3.4.3. La ruta de la corrupción en el gobierno de Abdalá Bucaram.....	64
3.5. La fragilidad de la legislación del sistema democrático ecuatoriano y la impunidad ante el cometimiento de uso doloso de recursos públicos: El antes y el después del gobierno presidencial de Abdalá Bucaram Ortiz.....	66
CONCLUSIONES.....	72
BIBLIOGRAFÍA.....	76
ANEXOS.....	80
Anexo 1. Ley de Contratación Pública.....	80
Anexo 2. Ley de servicio civil y carrera administrativa.....	91
Anexo 3. Comisión de Control Cívico de la Corrupción. (1998). Hacia una Agenda Nacional Anticorrupción. Comisión de Control Cívico de la Corrupción.....	129
Anexo 4. Notas periodísticas de casos de corrupción en gobierno presidencial de Abdalá Bucaram.....	142
Anexo 5. Informe de actividades (1997-1998) Comisión anticorrupción Ecuador. Fuente: <a href="http://1997-2001.state.gov/www/global/narcotics_law/global_forum/F400cocr.pdf">http://1997-2001.state.gov/www/global/narcotics_law/global_forum/F400cocr.pdf</a> .....	145

## **ÍNDICE DE CUADROS**

Cuadro 1. Entrevista de Telecaribe a Abdalá Bucaram desde su exilio en Panamá.....	22
Cuadro 2. Tipología de las democracias en América Latina (basado en el trabajo desarrollado por Guillermo O'Donnell) .....	28
Cuadro 3. Tipología de los delitos de corrupción política.....	32
Cuadro 4. Casos de corrupción en los gobiernos presidenciales de la época democrática del Ecuador .....	37
Cuadro 5. Elementos de la Constitución de la República del Ecuador de 1979 y su relación con el cometimiento de actos de corrupción.....	39

## **ÍNDICE DE FIGURAS**

Figura 1. Esquema de relación del principio de individuación y contradicción de la voluntad de vivir .....	11
Figura 2. Ruta del fenómeno de la corrupción en el caso Abdalá Bucaram.....	65

## RESUMEN.

La corrupción, como objeto de estudio desde la Sociología y la Ciencia Política, es un fenómeno socio-político cuyo abordaje se ha caracterizado por tratar de comprender los efectos negativos que tiene sobre la sociedad, dejando de lado la comprensión de las causas que la originan.

Es esta reflexión inicial la que incentiva el tema de la presente disertación. En el trabajo presentado se busca comprender la corrupción, partiendo del supuesto que es un fenómeno que surge desde el ámbito privado y se desenvuelve en el público. Durante este trayecto se pretende descubrir los factores que inciden e impulsan al individuo a hacer uso doloso de los recursos públicos cuando accede a cargos de representación, buscando el beneficio privado personal y de su círculo social cercano; todo ello bajo el marco de un sistema democrático moderno, el cual es proclive a ser vulnerado, aprovechando sus vacíos y fragilidades jurídico-institucionales.

Con el fin de trasladar este análisis teórico conceptual a casos concretos de la realidad ecuatoriana, se toma como objeto de análisis al ex presidente de la República del Ecuador, Abdalá Bucaram Ortiz, personaje político, alrededor del cual se han erigido escándalos y acusaciones de corrupción, especialmente en su trayectoria como funcionario público, donde se agregan factores como la influencia de su familia en asuntos públicos, de forma poco convencional para la época.

La comprobación de esta hipótesis, inicia con el análisis desde el ámbito personal de las categorías psicosociales del *principio de individuación* y la *voluntad personal* desarrollada por Arthur Schopenhauer, que estipulan que los deseos personales por conservar la vida, llevan al individuo a posicionar su voluntad por encima de los y las demás, insumos los cuales permiten entender como los factores externos que se presentan durante el desarrollo de la personalidad de un individuo, configuran un comportamiento proclive a cometer actos de corrupción, incorporándolos como normales en su cotidianidad. Es así que el *ser corrupto* surge de un proceso de formación personal y privado. Con el objetivo de enfocar el análisis, al sujeto político Abdalá Bucaram se lo analiza a partir de estas categorías conceptuales tomando insumos de información secundaria sobre su vida y formación personal, teniendo como meta comprender como se configura el *ser corrupto*.

Con el fin de identificar como se presenta la corrupción en el ámbito público, a continuación se analiza cuales son las fragilidades y vacíos dentro del sistema democrático moderno. En este punto, se parte del supuesto que el *ser corrupto* que contiene *deseos corruptos*, busca acceder a posiciones que le permitan estar cerca del manejo de recursos públicos, con el objetivo de hacer uso en beneficio privado de los mismos. A pesar de la existencia de mecanismos de control y sanción dentro de un sistema democrático, el *ser corrupto* busca descubrir los vacíos legales y vulnerabilidades que le permitan conseguir su objetivo con éxito. De esta forma, el *ser corrupto* aprovecha estos vacíos y fragilidades para cometer actos dolosos y lograr su objetivo. Para comprobar este supuesto, se realiza un análisis de las fragilidades del sistema democrático de la Constitución de la República del Ecuador de 1979, que dieron puerta abierta para que durante el gobierno de Abdalá Bucaram se pueda acceder y hacer uso de los recursos del Estado.

El desarrollo anterior, traslada el análisis hacia la corrupción como fenómeno que recorre desde lo privado a lo público, cuya comprensión parte del entendimiento conceptual de la distinción de ambos ámbitos. Esto lleva a realizar una descripción de los principales casos de corrupción expuestos por la opinión pública y que según estas fuentes, fueron cometidos durante el gobierno presidencial de Abdalá Bucaram, como son el caso de la *Mochila Escolar* y el *Manejo de Aduanas*. Con ello se puede visualizar el traslado de los deseos corruptos de la esfera privada hacia la gestión pública estatal.

De esta forma, desde un enfoque del individualismo metodológico, desde elementos de la individualidad, para la explicación de un fenómeno social, el presente trabajo presenta insumos importantes para el análisis de la corrupción desde la Ciencia Política, rescatando lineamientos conceptuales desarrollados por otras ciencias, para comprender este fenómeno desde el análisis del individuo. Esto da la pauta para descubrir las causas de la corrupción y a partir de esto, ir a la generación de estrategias que permitan enfrentar este fenómeno y proponer alcances de posibles soluciones.

## **INTRODUCCIÓN.**

Los escándalos de corrupción dentro del Estado que se han dado a conocer a la opinión pública en el Ecuador, tienen y han tenido un enfoque de análisis visto desde la moral y la ética, como un fenómeno que es exclusivo del ámbito de lo público, sin observar los factores que los originan. Esta clásica interpretación acerca de la corrupción, delimita el análisis a su surgimiento del lado moral del ser humano. Desde el campo científico-investigativo, los estudios sobre corrupción o bien se han limitado en investigar a profundidad y o han realizado un abordaje como un simple relato de hechos, esto debido a que este fenómeno representa un tema de investigación poco común y difícil de abordar, precisamente por estar frente a complejos casos de uso de recursos públicos, con poca transparencia, sin datos y alejados de la opinión pública, donde la fuente de información son los escándalos más o menos publicitados por los medios de comunicación, relatos de experiencia personal e inferencias más o menos sustentadas, careciendo de información válida, contrastable, imparcial y verificable, que permita explorar a profundidad las causas, motivaciones, efectos de este fenómeno.

El análisis de la corrupción, desde la perspectiva de los autores, conlleva un análisis integral de la esfera privada, la investigación alrededor del marco legal y jurídico donde se desarrolla este fenómeno y el contexto sistémico y político donde se desarrolla. El sistema democrático moderno en el Ecuador, estructurado a partir de la Constitución de 1979, plantea un marco legal y filosófico para viabilizar el manejo de la sociedad ecuatoriana a nivel político y jurídico, permitiendo la consecución de logros claves en derechos ciudadanos, que durante la dictadura militar fueron negados. Pero a pesar de estos logros alcanzados, es necesario anotar que desde el regreso del Ecuador a la democracia, los registros muestran la presencia de innumerables casos de corrupción, que en su gran mayoría tienen rostro de funcionario público y muchos de los cuales han quedado en la impunidad y sin sanción.

El presente trabajo busca explorar el tema de la corrupción partiendo de la inquietud si ¿El cometimiento de actos corruptos en el manejo de recursos públicos es un fenómeno que surge del ámbito privado, específicamente del deseo personal, configurado dentro de la cultura política ecuatoriana que permite su desarrollo debido a los vacíos legales de control y vigilancia del sistema democrático del país? ¿Esto permite mayor grado al apareamiento, desarrollo de la corrupción política en el Ecuador?

La hipótesis que se plantea para resolver esta inquietud, es partir de la conjetura que el uso de bienes y recursos públicos para fines privados se origina del deseo del individuo protagonista, motivado por su voluntad personal por obtener mayores beneficios para sí mismo. Siendo así, los deseos personales, que son configurados por los entornos político y social, es decir la familia, amigos, círculo social y experiencias personales, son los que impulsan el cometimiento de actos dolosos y la estructuración del *ser corrupto*.

La ruta de abordaje del tema planteado en esta disertación, pretende seguir la línea planteada por el individualismo metodológico. El individualismo metodológico se estructura como una teoría explicativa de las ciencias sociales, donde los fenómenos sociales, dentro de su estructura y sus cambios, se logran explicar desde el individuo, sus metas creencias y acciones (Elster, 1985, p. 28). Como explica el propio Elster, esto implica llegar a cierto reduccionismo, el cual viene cargado de un nivel de racionalidad, como explica Paulette Dieterien:

La racionalidad del reduccionismo se explica de la siguiente manera: como la meta de la ciencia es explicar por medio de leyes, es necesario reducir tanto como sea posible el “lapso de tiempo” entre el explanans y el explanandum, entre la causa y el efecto, con el objeto de evitar explicaciones espurias (Dieterien, 1990, p. 4).

De esta forma, el reduccionismo y el detalle minucioso de lo individual, se convierte en un mecanismo para comprender de mejor forma los elementos micro que configuran un fenómeno social, “un mecanismo para abrir la “caja negra” y mostrar las tuercas, los cerrojos, los eslabones, los engranajes, los deseos y las creencias que generan las acciones cuyas consecuencias van a incorporarse en un patrón agregativo” (Dieterien, 1990, p. 4).

El individualismo metodológico permite realizar un análisis preciso, enfocado en los actos de corrupción llevados a cabo durante el gobierno presidencial de Abdalá Bucaram Ortiz (10 de agosto de 1996 y 6 de febrero de 1997), que son impulsados desde su individualidad, su deseo y voluntad personal y se concretizan en el ejercicio del poder nacional.

Siguiendo esta línea de análisis, el abordaje de los elementos micro que encamine la comprensión del fenómeno social, el primer componente del presente trabajo busca analizar el surgimiento de la corrupción a partir de la voluntad personal, estructurada por factores presentes en su vida privada, que configuran el *ser corrupto* en su ámbito privado y al momento de asumir funciones de manejo de lo público. En este marco se realiza un diagnóstico de información relevante de la vida personal y política de Abdalá Bucaram

Ortiz, para comprobar que el origen de los actos corruptos proviene de un deseo privado del individuo. Según fuentes de información de opinión pública, Abdalá Bucaram Ortiz es considerado un personaje de la política ecuatoriana que se caracteriza por su singular comportamiento frente a la tarima, convirtiéndolo en uno de los personajes más polémicos del país, con gran aceptación entre los grupos más pobres del país. El marco teórico-conceptual a utilizarse en esta sección para el análisis de su ámbito privado, será la teoría de la voluntad personal política desarrollada por Schopenhauer, acompañada por la constatación empírica del levantamiento de información de reseñas de la prensa nacional e internacional, entrevistas a colaboradores cercanos y compendio de trabajos académicos sobre hechos de su vida personal y pública, para desarrollar un perfil general de su personalidad, como insumo para analizar con mayor claridad su vida privada y comprender la incidencia que tuvo en el ámbito público.

Para tener mayor claridad sobre el traslape de la corrupción de lo privado en lo público, el segundo componente busca detallar el sistema normativo, legal y jurídico del Ecuador democrático de 1979, su estructura, principios y mecanismos de control y vigilancia, partiendo de la hipótesis que dentro de este sistema existen vacíos que dan espacio para el cometimiento de actos corruptos. Con ello se busca conocer los elementos que componen el funcionamiento del Estado y el uso de recursos públicos, para visibilizar las fragilidades del sistema democrático moderno implementado en el Ecuador con la Constitución de 1979, que fueron aprovechadas por los funcionarios corruptos para usar los recursos públicos y de esta manera responder la pregunta de: ¿Cómo dentro del sistema democrático moderno del Ecuador la corrupción política es factible de expandirse?, o ¿la corrupción es un fenómeno privado que afecta al ámbito público?.

Dirigiendo el estudio a determinar la ruta que sigue la corrupción en la línea conceptual trazada de lo privado a lo público y viceversa, en el tercer componente se analiza el juego entre dicha dicotomía, de que en la democracia se privatiza lo político, que en sí es la búsqueda del bienestar de la humanidad, encarnado en las instituciones. Así, la corrupción es el devenir público de lo privado. El instante que la corrupción se traduce en las instituciones, por ende se traslada también sus normas y reglas, provocando efectos corruptores, configurando al sistema y sus individuos.

Para sintetizar, la investigación busca analizar la corrupción desde su origen en el individuo y al mismo tiempo como se adapta y desarrolla en un sistema de principios y

reglas con las que funciona la sociedad, partiendo de la teoría y los datos obtenidos, armar un rompecabezas que dé respuesta a la pregunta principal del ¿Por qué? de la corrupción, y de esta forma articular discursos que orienten debates constructivos y participativos, para incentivar el análisis científico-descriptivo de este fenómeno. Con ello se busca dar insumos a la ciencia política y la sociología sobre el análisis conceptual y descriptivo de la corrupción desde el ámbito privado del individuo, acercando la investigación científica de la corrupción al análisis del individuo y no desde la deontología.

Desde un punto de vista personal, este tema aporta a la ciencia política a debatir sobre el desarrollo de una metodología de investigación idónea para estudiar los casos de corrupción en el Ecuador y resto de países

# **CAPITULO I. LA CORRUPCIÓN COMO FENÓMENO QUE SE ORIGINA EN LA ESFERA PRIVADA. EL *PRINCIPIO DE INDIVIDUACIÓN* Y LA *VOLUNTAD PERSONAL POLÍTICA*.**

## **1.1. El *principio de individuación* como factor detonador del deseo corrupto.**

El análisis de la corrupción como un fenómeno que surge desde lo privado, en el individuo, formulado por Arthur Schopenhauer en sus trabajos “*La metafísica de las costumbres*” y “*El mundo como voluntad y representación*”, trabaja el *principio de individuación*. Para Schopenhauer el cuerpo juega un papel intermedio entre los objetos y la cosa en sí, pues el cuerpo mismo es a la vez representación y a la vez objetivación de la voluntad, que es la cosa en sí. El cuerpo es únicamente la representación del individuo y juega un papel inmediato regido por la razón, por lo tanto el mundo como representación existe cuando es conocido por el sujeto. Schopenhauer acerca del mundo como representación, textualmente aclara que:

El mundo es mi representación»: esta es la verdad que vale para todo ser viviente y cognoscente, aunque solo el hombre puede llevarla a la conciencia reflexiva abstracta: y cuando lo hace realmente, surge en él la reflexión filosófica. Entonces le resulta claro y cierto que no conoce ningún sol ni ninguna tierra, sino solamente un ojo que ve el sol, una mano que siente la tierra; que el mundo que le rodea no existe más que como representación, es decir, solo en relación con otro ser, el representante, que es él mismo. - Si alguna verdad a priori puede enunciarse, es esta: pues ella constituye la expresión de aquella forma de toda experiencia posible e imaginable, forma que es más general que cualquier otra, más que el tiempo, el espacio y la causalidad: porque todas estas suponen ya aquella; y si cada una de estas formas que nosotros hemos conocido como otras tantas configuraciones especiales del principio de razón vale solo para una clase especial de representaciones, la división en sujeto y objeto es, por el contrario, la forma común de todas aquellas clases; es aquella forma solo bajo la cual es en general posible y pensable alguna representación de cualquier clase, abstracta o intuitiva, pura o empírica. Ninguna verdad es, pues, más cierta, más independiente de todas las demás y menos necesitada de demostración que esta: que todo lo que existe para el conocimiento, o sea, todo este mundo, es solamente objeto en referencia a un sujeto, intuición de alguien que intuye; en una palabra, representación. Naturalmente, esto vale, igual que del presente, también de todo pasado y futuro, de lo más lejano como de lo próximo: pues vale del tiempo y el espacio mismos, únicamente en los cuales todo aquello se distingue. Todo lo que pertenece y puede pertenecer al mundo adolece inevitablemente de ese estar condicionado por el sujeto y existe sólo para el sujeto. El mundo es representación. (Schopenhauer, 2001, p. 23)

El mundo como representación existe cuando el sujeto lo vive y conoce, es representación pues en él se hallan el espacio y tiempo, ya que estas dan origen a la materia como forma de causalidad, entre sujeto y objeto. El conocimiento fenoménico de los objetos

determinados por el principio de razón en sus formas derivadas está regido por el entendimiento. De esta forma, el principio de razón que rige el sentir es el punto de partida del conocimiento, es decir sentimos, entendemos de una manera empírica y luego conocemos. Es así que en el cuerpo es donde surge el proceso de conocimiento, como objeto inmediato al sujeto, como plantea el mismo Schopenhauer, "...medio para la intuición de todos los demás objetos" (Schopenhauer, 2001, p. 24), el cuerpo como el lugar donde se siente y al mismo tiempo se intuyen el resto de sensaciones mediatas e inmediatas. En este punto del análisis se entra en la dicotomía propia del cuerpo, que en sí mismo se encuentran la representación y la voluntad, como expresa el mismo Schopenhauer:

Al sujeto del conocer, que por su identidad con el cuerpo aparece como individuo, le es dado este cuerpo por dos diferentes estilos: una vez como representación en la intuición del entendimiento [...] pero luego también de otra manera, a saber: como aquello que cada uno de nosotros conocemos inmediatamente y que expresamos con la palabra: Voluntad. Todo acto de su voluntad es al mismo tiempo y necesariamente un movimiento de su cuerpo... (Schopenhauer, 2001, p. 24)

De esta forma, la voluntad y el movimiento del cuerpo no tienen un nexo de causalidad, sino que son una sola cosa, ya que la voluntad no es abstracta, sino que se la conoce mediante actos concretos del cuerpo dirigidas a cumplir acciones concretas, siendo así que el cuerpo se presente como la condición del conocimiento de la voluntad. Por lo tanto el cuerpo es donde se presentan simultáneamente el sujeto que conoce su voluntad y representación, a diferencia de otros objetos no son cuerpo, sino representaciones mediadas por el cuerpo, el mismo que resulta ser representación, objeto en sí mismo y consecuentemente voluntad en el sentido de intimidad.

El cuerpo y la voluntad dan como resultado la acción propia del cuerpo, la misma que no es una relación causa-efecto, por lo tanto la acción corpórea es una manifestación propia y directa de la voluntad, de tal forma que el mundo es acción por la presencia de la voluntad expresada por el cuerpo. "No podríamos tener esta intuición sin el conocimiento inmediato de cierta acción que nos sirva de punto de partida. Y esta acción es la acción de nuestro cuerpo." (Schopenhauer, 2001, p. 24). Por lo tanto el cuerpo es objeto inmediato del sujeto, otra representación sometida a las condiciones de posibilidad del conocimiento y condicionada por el principio de la razón y los factores de tiempo, el espacio y la ley de causalidad. Esto resulta en que en el sujeto se dan las condiciones de todo conocimiento.

Todo objeto se desarrolla en función del tiempo, el espacio y la causalidad, cuya expresión común es el principio de razón, las mismas que están presentes en el sujeto, el mismo que enfrenta dos tipos de representaciones, las intuitivas que se refieren a todo el mundo visible y sus condiciones de posibilidad, lo que se llama experiencia, que también la comparten los animales desde el entendimiento y la sensibilidad, y las representaciones abstractas, que son los conceptos producto de la razón, que son exclusivas del hombre, es la capacidad de formar conceptos. (Schopenhauer, 2001, p. 14).

Definiendo la causalidad, lo material es la actualidad, la única realidad para el individuo es el presente, mientras que el pasado y el futuro carecen de existencia y sólo se nos representan de una manera conceptual y reflexiva: “...sólo hay objetos reales en el presente. Pasado y futuro sólo existen en el plano conceptual...por lo que el presente es la forma esencial de la manifestación de la voluntad e inseparable de esta.” (Schopenhauer, 2001, p. 15). Así la materia se sitúa en el espacio-tiempo, a través de la causalidad, haciéndola dinámica, dándole sentido, “cuando la variación es tal que no consiste únicamente en un cambio de posición, sino en la sucesión de posiciones en un mismo lugar del espacio y en la coexistencia de posiciones en un mismo instante determinado del tiempo.” (Schopenhauer, 2001, p. 24). De esta forma, todo está siempre en movimiento, en acción, en actualidad, el cambio no es otra cosa que una variación producida por la ley de la causalidad, la cual determina a lo que llamamos realidad, estados simultáneos que dan origen a la duración y a la variación.

Esta causalidad es conocida por entendimiento, existe en el entendimiento y por lo tanto el mundo real está siempre condicionado por él. De esta manera, el cuerpo es el elemento inmediato para el sujeto y al mismo tiempo un medio para sentir, con lo cual puede entender el mundo y conocer el mismo con principio de razón, esencia del humano. Pero dentro de este mismo cuerpo existen varias facetas, una de las cuales es la individuación de la voluntad que es lo que produce la representación. La voluntad al ser una cosa en sí, al objetivarse se vuelve multiplicidad mediante el espacio y el tiempo dando por resultado muchas voluntades, lo que llamamos individuos. Como define Schopenhauer, la materia como multiplicidad, como objeto, no es otra cosa, sino los diferentes grados de objetivación de la voluntad, “...los grados determinados de objetivación de la voluntad, esencia en sí del mundo, no son otra cosa que lo que Platón llamo ideas eternas o formas inmutables...Las formas subordinadas a esta (cuya expresión es el principio de razón) son

las que se multiplican en individuos singulares y perecederos...” (Schopenhauer, 2001, p. 107). Es decir que los individuos son ideas multiplicadas a través del principio de razón, que se individualizan, se hacen únicos con respecto a sus acciones, lo hace múltiples en relación a las ideas, en función de su carácter.

Para Schopenhauer existen dos tipos de carácter, el inteligible que es la voluntad ciega, sin motivos, y el carácter empírico que es la manifestación de la voluntad objetivada, dirigida por el entendimiento a un objeto determinado en un momento determinado, manifestándose acciones concretas motivadas por causas concretas independientemente de cuales sean estas. Así lo explica Schopenhauer sobre el carácter empírico:

El carácter empírico está fundamentalmente determinado por el inteligible, que es voluntad sin razón, o sea, no subordinada como cosa en sí al principio de razón (la forma del fenómeno). El carácter empírico debe ser, durante el curso de una vida, una imagen del inteligible y no puede tomar otra dirección que la que le permita la esencia de este. Pero esta determinación solo se extiende a lo esencial, no a lo accesorio del curso de la vida. A este elemento accesorio pertenece la determinación concreta de las virtudes y acciones que constituyen la materia en que se revela el carácter empírico. Estas son determinadas por circunstancias exteriores que engendran los motivos ante los cuales reacciona el carácter según su naturaleza... (Schopenhauer, 2001, p. 72).

De esta explicación, del cuerpo como representación el individuo tiene un carácter inteligible que es la voluntad misma, pero además se individualiza por que mediante su carácter empírico objetiva su querer, enfocándose hacia un objeto determinado que se convierte en su deseo. La motivación del deseo varía de individuo a individuo y del mismo modo las acciones son distintas, es así que el carácter empírico permite manifestar distintas formas de acción, diferente en cada individuo, generando la individualización del ser humano y conservando en la esencia de todos y todas, el carácter inteligible de la voluntad: “Así pues por diferentes que sean los actos en el espacio y en el tiempo, el querer permanece siempre el mismo.” (Schopenhauer, 2001, p. 168). El carácter empírico impulsa las acciones concretas que los sujetos realizan para alcanzar un fin, siempre que se da al nivel del principio de razón, más no de la voluntad, la misma que no tiene ningún fin, “La esencia de la voluntad en sí implica la ausencia de todo fin, de todo límite, porque es una aspiración sin término”. Cada acción del individuo siempre persigue un fin, pues el carácter inteligible se ha objetivado: “...toda voluntad es voluntad de algo, tiene un objeto, un fin de su querer...” (Schopenhauer, 2001, p. 102). Cuando el individuo actúa en función de alcanzar algo que se ha vuelto su objetivo, lo cual se exhibe mediante los movimientos

de su cuerpo, como manifestación de la voluntad<sup>1</sup>. De este modo, la contemplación de la idea nos sitúa en el movimiento, de la acción que cada uno hacemos para concretar el motivo de nuestro deseo. La idea como objetivación de la voluntad no es otra cosa que la voluntad misma hecha objeto, “...en el hombre, la voluntad puede llegar a la plena conciencia de sí misma, al conocimiento claro y acabado de su propia esencia, tal como se refleja en el resto del mundo.” (Schopenhauer, 2001, p. 162).

Revelado el mundo como representación, el cuerpo es materia, un objeto más que parte del principio de la razón, individual, finito y susceptible de ser deseado y en tanto objeto de deseo. Teniendo en cuenta que la voluntad es un impulso/deseo del individuo por algo concreto, el más primario es la conservación del cuerpo como materia, es decir, el deseo de conservar la vida. Como manifiesta Schopenhauer, la vida es: “...la manifestación de aquella voluntad en forma representativa, decir *voluntad de vivir* es lo mismo que decir lisa y llanamente voluntad y sólo por pleonismo empleamos aquella frase.” (Schopenhauer, 2001, p. 162). La objetivación de la voluntad se manifiesta a través del sinnúmero de individuos, que en tanto materia, están sujetos a determinaciones del principio de razón, sujetos a la caducidad y por lo tanto a la lucha por la vida, lo cual se detalla mejor en la explicación de Schopenhauer sobre la afirmación de la voluntad:

La afirmación de la voluntad es la volición perpetua no perturbada por ningún conocimiento y que llena la vida del hombre en general. Pues ya el cuerpo del hombre es objetivación de la voluntad en un cierto grado y en un determinado individuo, por lo que puede decirse que la volición, que se desenvuelve en el tiempo, es en cierto modo la paráfrasis del cuerpo, el comentario que explica su conjunto y sus partes, la representación, en otra forma, de la cosa en sí, de la cual también es fenómeno el cuerpo. En vez de “afirmación de la voluntad” podríamos también decir “afirmación del cuerpo”. El tema fundamental en todos los diversos actos voluntarios es la satisfacción de las necesidades inseparables a la existencia del cuerpo. (Schopenhauer, 2001, p. 188)

De tal forma, la afirmación de la voluntad, es la afirmación del cuerpo, su conservación, es decir, la satisfacción de las necesidades que son innumerables y requieren gran esfuerzo y atención, entrando en círculo interminable de deseo e imposibilidad de ser satisfacción, generando dolor y sufrimiento. Decantando lo anterior, Schopenhauer define la voluntad de vivir de la siguiente manera:

...la voluntad se muestra a sí misma bajo la forma corporal que le exige imperiosamente el alimento; lo que da tanta fuerza a este orden es que el cuerpo no es otra cosa que la *voluntad de vivir* objetivada. Siendo el hombre la objetivación más perfecta de la *voluntad de vivir*, es al mismo tiempo el ser que tiene más necesidades; no es en todas partes más

---

<sup>1</sup> Siendo así que el cuerpo se mueve por que la voluntad no puede permanecer estática pues iría contra su naturaleza.

que volición y necesidad concretas y puede decirse que es una concreción de mil necesidades...de aquí que toda su vida la absorban los cuidados que reclama la conservación de su cuerpo. (Schopenhauer, 2001, p. 180).

La *voluntad de vivir* también se define por la proyección del individuo a través de la procreación, una cadena continua de individuos necesarios para que la voluntad se objetive, sin depender de un solo individuo, sino que sobrevive en tanto sobreviva la especie, donde el objeto de deseo es el cuerpo como medio de supervivencia. La muerte no acaba con la objetivación de la voluntad, sino que esta se trasmite en la descendencia, sobreviviendo por generaciones, como plantea Schopenhauer: "...se sobrepone a la afirmación de la propia existencia que llena tan corto tiempo, y afirma la vida más allá de la muerte del individuo y por un tiempo indeterminado." (Schopenhauer, 2001, p. 188). Esta es la acción del cuerpo dirigida a superar la finitud individual.

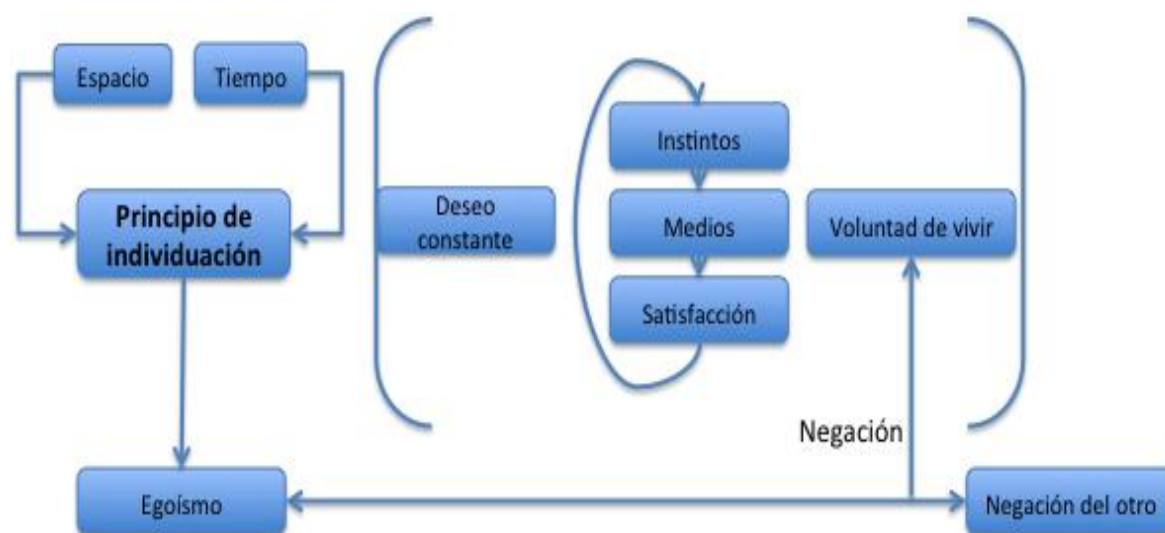
El proceso de afirmación de la voluntad pasa por la inteligencia, que reflexiona sobre la misma y decide aceptarla o negarla mediante un acto de conocimiento como parte del todo, destruyendo su individualidad y reconociendo el dolor de otros como suyo propio. Este acto puro del conocimiento ha rebasado al *principium individuationis*, como lo explica Schopenhauer:

La voluntad como cosa en sí es totalmente distinta de su fenómeno y está libre de todas las formas fenoménicas en las que ingresa al manifestarse, formas que por ello afectan únicamente a su objetividad pero le son ajenas en sí misma. Ni siquiera le afecta la forma más general de toda representación, la de ser objeto para un sujeto; y aún menos las formas subordinadas a esa, que en conjunto tienen su expresión común en el principio de razón; en él se incluyen, como es sabido, el tiempo y el espacio, y por consiguiente también la pluralidad, que solamente por ellos existe y se hace posible. En este último respecto, y tomando una expresión de la antigua Escolástica, denominaré el tiempo y el espacio el *principium individuationis*, lo cual pido que se observe de una vez por todas. Pues el tiempo y el espacio son lo único por lo que aquello que es igual y una misma cosa según la esencia y el concepto aparece como diferente, como pluralidad en yuxtaposición y sucesión: ellos son, por lo tanto, el *principium individuationis*, el objeto de tantas cavilaciones y disputas de los escolásticos, que encontramos reunidas en Suárez. Conforme a lo dicho, la voluntad como cosa en sí se halla fuera del dominio del principio de razón en todas sus formas, por lo que carece absolutamente de razón, si bien cada uno de sus fenómenos se halla sometido al principio de razón: está además libre de toda pluralidad, aunque sus fenómenos en el tiempo y el espacio son incontables: ella misma es una: pero no como lo es un objeto, cuya unidad se conoce solamente en oposición a la posible pluralidad; ni tampoco como lo es un concepto, que ha surgido únicamente por abstracción de la pluralidad: sino que es una como aquello que se encuentra fuera del espacio y el tiempo, del *principium individuationis*, es decir, de la posibilidad de la pluralidad. Solo cuando todo eso nos llegue a resultar totalmente claro a través de la siguiente consideración de los fenómenos y las distintas manifestaciones de la voluntad, entenderemos plenamente el sentido de la doctrina kantiana de que el tiempo, el espacio y la causalidad no convienen a la cosa en sí sino que son meras formas del conocer (Schopenhauer, 2001, p. 178).

El *principio de individuación* define como el deseo constante de satisfacción de los instintos del hombre y que utiliza cualquier medio para conservarse, es decir su *voluntad de vivir*, definida como mundo. En lo exterior, del *principio de individuación* dependiendo del espacio, el tiempo, configura la voluntad y es base del egoísmo donde el bienestar personal se consigue a cambio del sufrimiento de los demás. El *principio de individuación* es aquel que nos permite comprender a los seres humanos como elementos diferentes y radicalmente separados, en función del tiempo, espacio y causalidad generando cohesión. La capacidad de desprendimiento del *principio de individuación*, permite el desprendimiento del egoísmo.

Cuando la voluntad se vale de todos los medios para asegurar la vida, logra desencadenar la injusticia, en donde la afirmación de la voluntad de un individuo se convierte en la negación de otro, llevando a la voluntad misma a una contradicción. La negación de la *voluntad de vivir*, se manifiesta en la abstención de cometer injusticia, cuando se hace presente la empatía pura y desinteresada hacia el prójimo, reconociéndose en él como uno mismo.

**Figura 1. Esquema de relación del principio de individuación y contradicción de la voluntad de vivir**



Recorriendo por las características del cuerpo como parte de la objetivación de la voluntad, 1) Como objeto inmediato de nuestra intuición y con capacidad de sentir, 2) como acción, 3) como objeto de contemplación estética, y 4) como mera materia en oposición a la inteligencia, punto de partida para la negación de la voluntad. A partir de los anterior, la justicia temporal, se define dentro del concepto y naturaleza del Estado, lo que da cuenta de

que su esencia es el premiar o castigar, sin una visión a futuro, mientras que la justicia eterna no se desarrolla dentro del Estado, sino en el mundo, por lo cual debe ser infalible, firme y segura (Schopenhauer, 2001, p. 21). Tomando en cuenta que el *principio de individuación*, resulta no ser más que un engaño, donde la *voluntad de vivir* se dirige hacia sí misma, y al alejarse de este principio, el individuo participa de la culpa. La supresión del *principio de individuación* presenta a la justicia eterna y el conocimiento puro.

La definición de las categorías conceptuales de *principio de individuación* y *voluntad de vivir*, permiten entender como configuran al individuo tanto en su vida privada como la pública. Con el objetivo de utilizar estos conceptos a un caso concreto como el de Abdalá Bucaram, es necesario hacer un recuento de los hechos y factores que determinaron su desarrollo personal, para que a través de los conceptos desarrollados, entender las causas de su comportamiento y su impulso para el cometimiento de actos de corrupción.

## **1.2. Configuración del *ser corrupto*. La familia Bucaram y su influencia en la conformación como individuo de Abdalá.**

La personalidad de Abdalá Bucaram, ha sido, es y será muy distintiva dentro de la vida política del Ecuador, convirtiéndolo en uno de los personajes más polémicos de la historia política del Ecuador. Este comportamiento se repite en la gran mayoría de los miembros de la familia Bucaram, que llegan a ser una de las más influyentes de la política ecuatoriana desde los años sesenta. La historia familiar de Abdalá Bucaram tiene sus inicios en la migración de grandes sectores de la población libanesa hacia los países de América del Sur, son familias de comerciantes y vendedores de enseres y víveres, actividad la cual trasladaron al país para subsistir. La fortuna y riqueza obtenida por la familia Bucaram le permitió conseguir gran poder económico dentro del Ecuador, a pesar de lo cual, no formaron parte de los cerrados círculos sociales de Guayaquil, manejados por la oligarquía (Freidenberg, 2003).

Abdalá Bucaram estudió en el Colegio Cristóbal Colón, regido por los salesianos, y en la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Estatal de Guayaquil, donde se calificó para abogado público, actividad que nunca ejerció. Cabe mencionar que el cambio de carrera se debió un enfrentamiento físico con un profesor le impidió matricularse para el segundo año en la carrera de Medicina. Siempre se destacó por ser deportista, consiguiendo numerosos

premios en competiciones universitarias y profesionales<sup>2</sup>, actividades que absorbieron la mayor parte de su tiempo, incluso profesional, impulsando la Fundación Deportiva Naval, siendo instructor en el Colegio salesiano San José y en la Escuela Superior Naval (Freidenberg, 2003). En este contexto se configura un sujeto de carácter rebelde, con fuertes parámetros morales dirigidos al servicio hacía la gente más necesitada y un sentimiento de revancha y confrontación hacia las clases oligarcas, más que por los recursos económicos que manejan, por la actitud y comportamiento como clase, caracterizada por la explotación laboral, la exclusión social y el aprovechamiento del Estado para sus propios intereses. Su tendencia ideológica es de centro-izquierda con una clara animadversión hacia los extremismos. Sin considerarse de la oligarquía, maneja grandes capitales familiares y personales que le permiten una vida cómoda, sin agregarle valor a ello, resaltando la importancia de la vida y valores familiares tradicionales, al mismo tiempo de reconocer sus fallas y defectos a nivel personal (Freidenberg, 2003).

Todos estos elementos confluyen e inciden en el paso hacía la vida pública, como ese espacio encargado de la transformación del mundo, de la deliberación, de servicio y que en la modernidad. En este marco, Bucaram empieza su incursión en la política en 1979, cuando es posesionado como Intendente General de la Policía de Guayas, tiempo después ocupó el cargo de Consejero Administrativo de la Prefectura de la misma provincia y posterior asesor en la Inspectoría General de la Nación. Durante su gestión en el despacho policial, impuso "*Los Dieciséis Mandamientos de Abdalá*", donde se refleja su configuración desde la moral, que en ciertos casos se contraponían con los derechos fundamentales de los seres humanos, para que a través de métodos como el fomento del escarnio público y operaciones represivas, se impusiera una de campaña de moralidad y devoción religiosa dirigida a trabajadoras sexuales, mujeres en minifalda, homosexuales y cualquier otro comportamiento o conducta que iba en contra de los parámetros de moralidad de Abdalá Bucaram. Sin embargo, de las notas periodísticas de la época, los actos de corrupción en el manejo de los recursos públicos que recibía la Intendencia eran comunes entre Bucaram y sus allegados, siendo esta campaña de moralidad, de un solo sentido (Freidenberg, 2003).

---

<sup>2</sup> Fue récord ecuatoriano de los 100 metros lisos (10 segundos y tres décimas) y campeón en la modalidad por relevos de 4x100 metros en los Juegos Bolivarianos de Venezuela, además de formar parte de la delegación nacional en los Juegos Olímpicos de Múnich de 1972 -si bien no llegó a participar en ninguna prueba por culpa de una lesión-. y de la selección militar nacional

Todo este bagaje deviene de una tendencia de comportamiento específico de la familia Bucaram. Como hemos mencionado, la familia Bucaram, empresaria y comerciante por naturaleza, consolida la generación de grandes capitales, lo que le permite entrar en la vida pública, principalmente de Guayaquil. Los cargos públicos de Abdalá Bucaram y su gestión, estuvieron siempre ligados a su hermana Martha, esposa de Jaime Roldós Aguilera, quien llega a ser primer mandatario del Ecuador, posterior a ser candidato por la Concentración de Fuerzas Populares (CFP), cuyo origen se remonta a 1946 y su líder fue Assad Bucaram Elhalim, apodado *Don Buca*, tío de Abdalá Bucaram y quien encabezaba toda la familia, tanto en las decisiones en el ámbito de lo privado, como el manejo de los negocios, hasta todas las relaciones e intervenciones en la vida política.

Como antecedente de la herencia populista de Assad Bucaram y el CFP, es necesario describir el bagaje dejado por el velasquismo y la influencia determinante de la figura política del Dr. Carlos Guevara Moreno. El Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), guarda dentro de su estructura y funcionamiento los mismos matices que estuvieron presentes en el Partido Concentración de Fuerzas Populares (CFP). Esta agrupación política surge como en 1949 como una plataforma para continuar con el modelo desarrollista en el que estaba encaminado el país en la década de los cincuenta, como lo describe Paz y Miño:

El “velasquismo” inauguró los primeros métodos populistas. Pero fue Concentración de Fuerzas Populares (CFP) fundado en 1949 por Carlos Guevara Moreno, el “capitán del pueblo”, el partido que institucionalizó los métodos populistas. CFP organizó a las masas populares de Guayaquil, donde nació, en comités barriales, convocó a movilizaciones y concentraciones donde los seguidores acudían con banderas y uniformes, consignas, pancartas, megáfonos y afiches. Además, creó un sistema de reclutamiento y captación de recursos y de dirigentes, a través del “sucre cefepista” y múltiples formas de enrolamiento partidista y beneficios basados en el intercambio de prebendas por votos, lo que la socióloga Amparo Menéndez estudió y definió como “clientelismo” (Paz y Miño Cepeda, 2010, p. 78).

Además el CFP se convirtió en el espacio idóneo para intercambiar ideas alrededor de la política ecuatoriana, tomando en cuenta la sólida barrera que tenían las agrupaciones manejadas por los grupos oligárquicos de la época. Como lo expone Freidenberg en una entrevista a Abdalá Bucaram.

En realidad, la historia de esta organización [El PRE] comienza hace cincuenta años con el nacimiento de una organización llamada *UPERRA* que en esa época la lideraban viejos guayaquileños y ecuatorianos alrededor de figuras políticas como Carlos Guevara Moreno [...] Este *UPERRA* se dividió y de esa división se creó Concentración de Fuerzas Populares<sup>3</sup> (Freidenberg & Alcántara, 2001, p. 342).

---

<sup>3</sup> Declaraciones de Abdalá Bucaram a Flavia Freidenberg con fecha 06 de agosto de 2000.

En este contexto, Carlos Guevara Moreno organiza el CFP, como una fuerza política movilizadora de los sectores populares de Guayaquil, con un discurso confrontativo a los gobiernos de turno, como lo describe Manuel Alcántara en su libro *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*:

Concentración de Fuerzas Populares (CFP) [...] un movimiento electoral integrado por sectores provenientes de los suburbios y creado para apoyar la candidatura a la alcaldía de Guayaquil de Mendoza Avilés. Guevara Moreno aprovechó este sustento para organizar un partido fuertemente disciplinado y estructurado, que empleara técnicas de movilización de apoyos hasta ese momento no conocidas en el país. Al grito de pueblo contra trincas se enfrentó al gobierno de Galo Plaza y luego al de Velasco Ibarra a los que ataca desde la *Revista Momento*. Para 1956 Guevara Moreno ya había sido elegido Alcalde y Diputado y se iba convirtiendo en un dirigente nacional, con un gran peso en la Costa. Para 1960, luego de la infructuosa administración municipal de Luis Robles Plaza y de las constantes pugnas internas del partido que debilitan su estructura, el CFP estaba debilitado, lo que le lleva a perder la Alcaldía y el control político de la ciudad así como también las elecciones presidenciales de manera estrepitosa, al punto de recibir en todo el país menos del 50 por ciento de los votos, cifra que años antes conseguía solo en Guayas. Precisamente es el ingreso de Assad Bucaram Elhalim el que resucita al CFP, luego de que Guevara Moreno dejara la dirección del partido y se exiliara voluntariamente (Alcántara Sáenz & Barahona, 2003, p. 425).

En 1962 Assad alcanzó la alcaldía de Guayaquil y posterior a ello, se destacó como opositor a los gobiernos militares de Guillermo Rodríguez Lara y Alfredo Poveda Burbano. Intentó llegar a la Presidencia de la República, con el anunciado retorno a la democracia en 1979. No obstante, el impedimento constitucional para postularse al cargo, por tener padres libaneses de nacimiento, dio paso para que la candidatura repose en el marido de su sobrina, Jaime Roldós Aguilera. Con el fallecimiento en 1981 de Jaime Roldós y Martha Bucaram Ortiz, en un accidente de aviación el 24 de mayo, y posteriormente de Assad Bucaram, Abdalá Bucaram asumió el liderazgo de la familia Bucaram y del proyecto político populista iniciado por "*Don Buca*". La herencia del liderazgo implicaba asumir un movimiento ideológicamente multiforme, aunque con predominio del centro y la democracia cristiana, de tendencia populista y principalmente implantada en Guayaquil y el resto de Guayas, que además llevaba la carga de la trágica muerte de la pareja Roldós-Bucaram. Existieron conflictos profundos entre estos y Assad Bucaram, dándose expulsiones del CFP. En este contexto, Roldós decide conformar un partido propio, Pueblo, Cambio y Democracia (PCD), para no depender del grupo de diputados del CFP y quebrar el candado legislativo que se había impuesto.

En este entorno Abdalá Bucaram, llevando como bandera de lucha la justicia por la muerte de su hermana y cuñado<sup>4</sup>, se convierte en el líder del proyecto al que denominó “*Roldosista*”, rescatando las prácticas populistas de su tío “*Don Buca*”, tomando como icono la figura de su cuñado y hermana, incluyendo su apellido para el registro y conformación de la agrupación política. Este proceso generó una pugna por ocupar el liderazgo del legado de Assad Bucaram, entre Abdalá y su primo Averroes Bucaram Cócida, hijo de Assad, quien no pudo hacer uso político de los símbolos del roldosismo, al igual que el hermano del fallecido Presidente, León Roldós Aguilera, jefe del PCD y vicepresidente de la República con el mandato de Osvaldo Hurtado. En 1982, bajo el mando de Abdalá Bucaram, se crea el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), que quedó registrado el 18 de enero de 1983 y funge como director en 1983-1985 y 1991-1993. Aunque cabe recalcar que su influencia y liderazgo externo han determinado siempre la ruta y la toma de decisiones dentro de la organización política.

Abdalá Bucaram, como un sujeto que siguiendo la tendencia de su familia incursiona en la palestra política, a través de varios cargos públicos de elección popular, de los cuales ninguno de ellos estuvo exento de escándalos de corrupción. Sin embargo, esto no afectó en su carrera política, llegando a participar en varias campañas electorales y llegar a ocupar el cargo de Presidente de la República en el año de 1996, esto atribuido a mantener un discurso anti oligárquico, especialmente contra los grupos encabezados por León Febres Cordero y el PSC<sup>5</sup>, manteniendo una lógica de revanchismo político, reflejada en la tarima y en su auto denominación como “el salvador de los pobres”. Gracias a este discurso logró la aceptación y simpatía por parte de las clases populares, quienes le han favorecido con el voto llevándole a ocupar cargos públicos a pesar de tener antecedentes de corrupción.

El comportamiento en la vida política de Abdalá Bucaram, tanto en sus campañas electorales como en sus discursos antes, durante y después de su presidencia del Ecuador, estuvieron siempre cargados de un tinte de enfrentamiento entre sectores sociales por un lado representado por el Partido Social Cristiano, encabezado por León Febres Cordero, lleno de fuertes polarizaciones y disputas que rayaban aspectos íntimos sobre sus opositores como cuando se refería a Jaime Nebot como “Oligarquía afeminada y vende patrias”, lo cual no era un recurso exclusivo de Abdalá, sino que también era usado por Febres Cordero, cuando en una de sus declaraciones expuso que “todos los que votaron por

---

<sup>4</sup> Argumentando que se trató no de un accidente, sino de un atentado con conspiración.

<sup>5</sup> Partido Social Cristiano. <http://www.la6.ec>

Alfredo Adum, candidato a la alcaldía de Guayaquil del partido de Bucaram, son pillos y prostitutas" (Freidenberg & Alcántara, 2001, p. 257).

El *principio de individuación* se presenta en Bucaram, a través de la rivalidad y el revanchismo político con la oligarquía nacional, sin medir consecuencias y desarrollando una lucha intensa con dichos grupos, justificado a través del discurso de beneficio a los sectores más pobres del país, aunque en la práctica el resultado fue opuesto al inicial. Esto es claro en la descripción que realizan Freidenberg y Alcántara sobre la gestión presidencial de Abdalá Bucaram:

Bucaram fue destituido por los altos niveles de corrupción en sus gobiernos, por su incapacidad de establecer acuerdos con los empresarios que no confiaron en sus políticas económicas, por su estilo arrogante y torpe que no les permitió consolidar alianzas políticas, y por qué alienaron a las fuerzas armadas (Freidenberg & Alcántara, 2001, p. 258).

Definiendo a la voluntad como ese afán de vivir que persiste en el individuo, que da cuenta de un deseo constante de satisfacción de sus instintos. Dicha voluntad se presenta como un impulso inconsciente, que se objetiva al momento en que se centra en algo concreto, lo que en última instancia es la "*voluntad de vivir*". La objetivación de esta voluntad cuando se da en el ámbito de la razón, es lo que crea individuos, que por lo tanto están sujetos al principio de razón, para la conservación de su vida, es así una lucha por la misma. Abdalá Bucaram, es un sujeto cuya *voluntad de vivir*, no se rige únicamente a la presencia del cuerpo, sino al deseo constante, pero inconsciente de llegar al poder y que lo concreta mediante su discurso populista – anti-oligárquico. Esto lo configura como individuo único e incomparable, y una *voluntad de vivir* presente en el cuerpo y en la consecución del deseo, lo que plantea De la Torre cuando explica que:

Abdalá Bucaram en sus campañas electorales de 1988, 1992 y 1996 usó la televisión para presentar un discurso populista que ha estado presente en el Ecuador desde los años cuarenta. Este mensaje fue el del antagonismo total entre el pueblo, cuya voluntad decía encarnar, y la oligarquía que debía ser destruida. (De la Torre C. , 2001, p. 180)

La *voluntad de vivir*, de esta manera trata de preservarse, mediante cualquier medio, como puede ser la procreación, ya que como el hombre está sujeto a la muerte, intentara que su *voluntad de vivir* trascienda hacia otras generaciones, conservando la idea. En este caso la procreación, no necesariamente tiene que ser biológica, sino también puede a través de la ideología, como puede observarse en el caso de Abdalá Bucaram quien transmite su discurso a la población y esta se transmite de generación en generación, para evitar el

desaparecimiento de esta voluntad. Al mismo tiempo, se visualiza como el lazo congénito, es un canal para también transmitir la voluntad, como es claro en la herencia populista que desde Assad Bucaram se ha venido heredando tanto a Abdalá Bucaram, como a sus hijos y más cercano para perdurar el discurso de la fuerza de los pobres. Esto se permite por una renovación de los individuos, más no del bagaje ideológico y su deseo. En los actos de corrupción en el gobierno de Abdalá Bucaram, estuvieron involucrados no solo los y las funcionarios y funcionarias cercanos al presidente, sino familiares e incluso sus hijos, siendo el caso más relevante la vinculación de Jacobo Bucaram Pulley, hijo de Abdalá Bucaram, en un próspero negocio de la desaduanización ilegal, donde incluso la opinión pública conoció sobre una fiesta para festejar el primer millón de dólares, producto de su vinculación con las Aduanas.

De esta forma, el *principio de individuación* en el sujeto político Abdalá Bucaram desde un enfoque empírico proveniente de su diario vivir, se concretiza en el deseo, centralizado en el cuerpo y su conservación, que en este caso es la acumulación de poder político y económico, desde su egoísmo, fijando todo su deseo en estos aspectos. Esto se visualiza en la campaña electoral de 1996, cuando se dio la segunda vuelta y cada uno de los candidatos expresaban motivos distintos, pero el mismo deseo, como explica De la Torre:

A diferencia de otros políticos que contrataron expertos en publicidad para diseñar su propaganda electoral, Bucaram diseñó la suya. Sus videos parecían estar hechos en casa y repetían reiteradamente un mensaje simple en las letras, las imágenes y los subtítulos de los videos. Este estilo recuerda al arte popular religioso que presenta los milagros de la Virgen en la forma de un libro de comics con dibujos y mensajes escritos. Por ejemplo, cuando las letras de las canciones de los videos se referían a la oligarquía aparecían imágenes de sus rivales políticos con frases tales como "político corrupto" o "añiado" debajo de la foto de Nebot. (De la Torre C. , 2001, p. 180)

Cuando el mundo del individuo se vuelve más amplio, más deseos podrá abarcar y por lo tanto existirá mucho más sufrimiento, ya que no será posible satisfacer todos los deseos, ya que las satisfacciones serán efímeras, después sobre vendrán otros deseos, lo cual lo convierte en una cadena interminable. Ante el derrocamiento de Bucaram, el mismo fugo del Ecuador hacia Panamá, desde donde deja en claro cuál es el deseo que lo motiva a vivir, es el deseo de ser el Presidente del Ecuador, el líder de la fuerza de los pobres, lo cual se volvió en un factor de sufrimiento ante la imposibilidad de realizar este proyecto al transcurrir del tiempo. De esta forma, lo bueno se desprende, a partir de la satisfacción mediata o inmediata de los deseos, de la conveniencia de usar elementos que puedan favorecer la consecución de esta tendencia y por lo tanto lo malo da cuenta de todo lo que

no encaja en la tendencia de la voluntad. Por esta razón, Abdalá Bucaram estuvo siempre dispuesto a establecer alianzas con personajes y grupos que aporten a la consecución de su objetivo, sin considerar de antemano la probidad y prácticas éticas con la gestión de los recursos que estaban a su cargo.

El discurso político de Abdalá Bucaram, el utilizado como base ideológica de su partido político el PRE, que se traslada a los planteamientos electorales y en la gestión pública durante su gobierno presidencial, tiende a ratificar la intención por establecer justicia en la sociedad ecuatoriana, quitando poder a quienes lo ostentan y dando a quienes siempre estuvieron excluidos del mismo. Partiendo de la definición de justicia producto del *principio de individuación*, la justicia implementada durante este gobierno, dentro del Estado, se enfocaba en premiar o castigar a quienes no estaban armonizados dentro de la red de corrupción como forma de gobierno, si siquiera plantearse una visión a largo plazo. Lo que Schopenhauer plantea como justicia eterna, no está presente en la visión de justicia que tiene Abdalá Bucaram, ya que para lograrla es necesario trascender la experiencia para reconocer los factores que inciden en la desigualdad que viven el país, mientras que el discurso bucaramista a través del discurso de justicia, se apodera de espacios para la acumulación de la riqueza, como una práctica dirigida para afectar a los grupos oligárquicos, asumiendo que es un mecanismo de justicia.

Partiendo de esto, la injusticia se presenta el momento que el *principio de individuación*, da cuenta de la satisfacción personal, a costa del sufrimiento de los demás, es decir pasar por encima de la voluntad de los demás. Al querer imponer el discurso de justicia a la gestión, resultó en generar injusticia hacia quienes pregonaban proteger, los pobres del país, usando sus recursos, que son públicos, para el beneficio personal y de su grupo de familiares y amigos, siendo claro como la voluntad de Abdalá Bucaram sobrepasa y hasta pisotea la voluntad de los demás.

Uno de los recursos del *principio de individuación* es la mentira, donde el espíritu está envuelto de esta, y es un factor que contribuye al egoísmo para la *voluntad de vivir*. Por ello, todo individuo busca obtener todo para sí mismo y eliminar todo lo que se ponga en camino. El egoísmo da cabida a que los individuos no aprecien lo que tienen y siempre está sujeto al deseo, por la necesidad. El contexto económico de Abdalá Bucaram presenta a un individuo con acceso a recursos económicos, a pesar de lo cual, su deseo no está satisfecho, recurriendo a la mentira para lograr imponer su voluntad y hacer uso de los

recursos públicos, impulsado por el egoísmo, de la necesidad de satisfacer su deseo. Esto es perceptible en la explicación en De la Torre:

Bucaram fue apoyado por una coalición de una élite marginal de origen libanés que había hecho fortuna pero que necesitaba legitimarla pues, según las élites establecidas, su ventura provenía del contrabando. Esta coalición incorporó a los más pobres, a sectores de clase media desplazadas del sistema laboral y a unos pocos intelectuales ex-Marxistas. (De la Torre C. , 2001, p. 183)

Los individuos al poseer voluntad para vivir, se le presenta la muerte como una idea, regida por el temor y el miedo ante al dolor que puede causar, pero al mismo tiempo dentro de su pensamiento está presente la noción de deseo, placer, goce, lo mismo que de trasfondo implica sufrimiento. Por la voluntad, el individuo está aferrado a la idea de vivir, pero de manera individual, por lo cual es esclavo del egoísmo, guiado y movido por el deseo, siendo así que la vida es manifestación de la voluntad, que se afirma con la muerte. Del mismo modo funciona en el mundo social, el instinto social no se da por amor a la sociedad, sino por temor a la soledad. En el caso de Abdalá Bucaram, el sufrimiento se da por el miedo que tiene a la muerte, pero no tanto a la muerte biológica, de su corporeidad, sino de su muerte política. Es por ello, que existe un incesante discurso político hacia las masas populares, incluso estando exiliado en Panamá. Su vida ha transcurrido alrededor de la política, con tintes populistas, y mientras duro su estadía en Ecuador, trabajo mucho en la expansión de su ideología. Este es su aferró, su voluntad, su deseo de vivir. La idea del exilio y de su paulatina muerte política, lo ha llevado a cometer actos relacionados con el egoísmo; como son alianzas políticas de interés personal, bandidaje, creación de grupos de choque, e incluso ha recurrido a los medios de comunicación para no perder el contacto con su pueblo, como lo explica Moreano y Donoso:

Estando siempre presente en la televisión, la radio y la prensa, Bucaram trató de construir a su figura como el evento político central. Su imagen de triunfador en esferas no-políticas como los negocios y los deportes y su nuevo rol como cantante de baladas y presentador de shows de variedades de televisión fueron constantemente retransmitidos a los hogares. Abdalá Bucaram actuaba en la televisión para el público y transformaba los significados de lo que debía discutirse en la esfera pública. Los debates sobre su vida personal y los significados de sus apariciones en la televisión fueron temas tan importantes como las discusiones sobre sus proyectos y programas de gobierno. Es así que Bucaram manifestaba su opinión de qué jugadores debían de ser contratados por el Barcelona a la vez que defendía su plan económico de la convertibilidad (Moreano & Donoso, 2006, p. 135).

Este análisis, da luces de la configuración del ser íntimo de Abdalá Bucaram, lo cual se traslada al momento de acceder a cargos públicos, en la toma de decisiones en la gestión, las mismas que están articuladas en beneficio de su persona y de su familia. El origen de

este impulso está determinado por su *principio de individuación* que le empuja a cometer y dejar cometer actos de corrupción, usar mecanismos legales y por fuera de la ley para conseguirlos y buscar cualquier medio, pasar por encima a cualquier persona para beneficiarse, en detrimento de sus conciudadanos y conciudadanas.

Como hemos visto, los rasgos de la personalidad particular de Abdalá Bucaram están cargados de preceptos morales con tintes machistas y confrontativos, que estructuran un particular modo de ver la sociedad y el mundo. Una de las declaraciones que aportan con mayor información sobre el ser íntimo de Abdalá Bucaram en la realizada en el año 1998 por el periodista Jorge Cura de la cadena Telecaribe, cuyo extracto detalla lo siguiente:

## Cuadro 1. Entrevista de Telecaribe a Abdalá Bucaram desde su exilio en Panamá<sup>6</sup>

**P. Jorge Cura.** ¿Usted realmente está loco?

**R. Abdalá Bucaram.** Todos los hombres de alguna manera estamos locos. Yo soy un tipo que considera que el alma de un ser humano es una batalla campal permanente entre la razón-sano juicio y los apetitos-la pasión, y si el hombre solamente aplica con norma de vida la razón, es indiscutible que es la fuerza limitante para su desarrollo y si se aplica solamente la pasión es indiscutible que se va a quemar en la pasión. Así que ese punto de equilibrio yo lo encontré, pero sucede que en la Presidencia de la República se necesita de cierta majestad, de andar de terno, presumiendo de inteligente, acostándose a las 7 de la noche, de ser honesto, dejando las cosas tan lindas de la vida como la música, el admirar la belleza femenina, vagar por una playa, jugar fútbol, basquetbol, tocar una guitarra, el comer mondongo, entonces sucede que la gente de pueblo son todos unos ignorantes que no quieren majestad, porque le gusta vivir libremente como hermanos. Cuando yo era Presidente tenía que tener la posesión arrogante, presumida, vanidosa y tonta, fingiendo tener una inteligencia, incluso que no tenía, para que seguramente digan: es un gran caballero el Presidente de la República. Yo iba cuando me invitaban a comer un buen seco de gallina, una guatita y si alguien me pedía que le cante una canción, la cantaba, ¿cuál es el problema?, si Bill Clinton toca el saxofón y el señor Carlos Menem cantaba los tangos, nadie les decía nada. No señor, la calentura no está en las sabanas, a Bucaram no lo derrocan porque le gusta la música, el amor, porque es alegre, porque se identifica con la gente, lo derrocan porque Bucaram le toco el bolsillo a la oligarquía, iba a liquidar a las mafias organizadas de mi país.

**“P. Jorge Cura.** Usted habla de la oligarquía, pero usted proviene de una familia que ha tenido el poder en Guayaquil durante muchos años, ¿Usted hace parte de esa oligarquía?

**R. Abdalá Bucaram.** Si vamos a eso entonces ¿JFK era un oligarca?, esa no es la puntualización del concepto de oligarquía, la oligarquía es el gobierno de pocos en perjuicio de muchos y nosotros aspiramos justamente lo contrario, el gobierno de muchos que condena a esos pocos. No queremos que los ricos sean menos ricos, pero si queremos que los pobres sean menos pobres.

**P. Jorge Cura.** Sus opositores le acusan a usted de haberse robado mucho dinero cuando salió del país, ¿Usted se hizo rico después de salir de su país (Ecuador)?

<sup>6</sup> Bucaram, A. (1998). Diálogo con Abdalá Bucaram. (J. Cura, Entrevistador), Telecaribe, Panamá, Panamá. <https://www.youtube.com/watch?v=jEDGWK10yQQ>, (min. 5:34 – 10:32). Consultado el 26 de abril de 2014

**R. Abdalá Bucaram.** Lo que sucede es que cuando yo salí, dijeron que Bucaram había sacado mucha plata, por ejemplo del Banco Continental le había sacado 30 millones, después el ministro (emitió la acusación) tuvo que pedir disculpas, que no había sido 30 millones de dólares. Ahora creo que me acusan de haberme robado 2 millones de dólares, los que puedo recoger en pesetas para pagárselos si les da la gana, es decir, ellos tenían que buscar después que yo salí un justificativo, para poder justificar la barbaridad que habían cometido, que no la han podido justificar, porque de acuerdo a las últimas encuestas de las propias empresas internacionales, dicen que el 75% de América Latina considera que lo que hubo en Ecuador fue un golpe de Estado, es decir, no tuvieron éxito en sus planteamientos. Así que Bucaram es un hombre que tiene sus propias haciendas, yo soy exportador de mango, , de limón Tahití, somos una familia empresaria que durante 50 años fuimos los pioneros de la construcción, de las láminas de acero, hacemos las vinchas, camotillos, aretes de brilla, vestimos a las mujeres más hermosas de Guayaquil y el Ecuador con almacenes “El Cisne” que tienen más de 50 años de prestigio, hemos tenido nuestras haciendas, soy un profesional, soy abogado, tengo buffet y 50 abogados a mi disposición que manejan mis asuntos, es decir que si se trata de plata, yo puedo regalarle plata a la oligarquía, pero la regalo a mi gente porque soy un hombre generoso, pero no soy un hombre que le gusta vivir con muchas comodidades, esas son para mis hijos, yo me siento muy tranquilo y cómodo con unas lonas de caucho, una camiseta y una pantaloneta para jugar futbol y mi guitarra. Así que no soy un hombre presumido y vanidoso, ni creo que la inteligencia ni la capacidad del hombre se mida por lo que tiene.

**P. Jorge Cura.** ¿Cómo fue la juventud de Abdalá Bucaram en Guayaquil?

**R. Abdalá Bucaram.** Bueno yo obviamente soy hijo de una familia de ascendencia libanesa muy tradicional y de una chola guayaquileña como es mi madre que ya está fallecida. Dicen que esos cruces libaneses y cholos latinoamericanos generan bestias, yo no sé qué generaron conmigo, pero veo que obviamente han generado un Presidente de la República. Vengo de un colegio católico como es el Cristóbal Colon, siempre tuve problemas en el colegio porque defendía a la gente más necesitada. Siempre sentí afección por la gente más necesitada.

**P. Jorge Cura.** ¿Era un joven rebelde?

**R. Abdalá Bucaram.** Si, fui un joven rebelde. Tuve problemas en la universidad, me enfrenté a grupos comunistas. Yo soy un hombre socialdemócrata, claramente identificado, soy un hombre de centro-izquierda, pero condeno a los extremistas, condeno al comunista cuando obtiene plata y no quiere compartir y condeno también al explotador de ultraderecha que no tiene otra finalidad en la vida que no sea el dinero. Siempre fui muy rebelde, hice actividades deportivas, políticas, sociales, bailarín, pero un muchacho muy sano, no tomo, no fumo.

**P. Jorge Cura.** ¿Se ha acercado a la droga?

**R. Abdalá Bucaram.** En mi vida me he acercado a la droga, ni conozco que es una marihuana. La conocí cuando fui Intendente General de Policía y en uno de los archivos encontré un paquete y me dijeron que era marihuana. Yo creo que la persona que consume drogas es un cobarde, pero lo comprendo, como comprendo al que es homosexual y al criminal, que creo que es producto de la pasión. Yo creo que todo el mundo tiene derecho a hacer lo quiere, lo que yo nunca comprendo ni perdonaré es al traidor porque es chueco de alma y espíritu. Tengo amigos que sé que han pasado por el camino de las drogas, son muy buenas personas y lamento mucho que estén en ese mundo, porque no conduce a nada más que a la pérdida de tiempo, dinero y matar a la persona.

**P. Jorge Cura.** ¿Usted tiene hijos, tiene familia?

**R. Abdalá Bucaram.** [...] debo reconocer que soy un buen padre, paso metido en la casa, pero también debo reconocer que realmente uno de mis mayores pecados es la profunda admiración que tengo por la belleza femenina.

**P. Jorge Cura.** ¿Y qué dice su mujer a todo esto?

**R. Abdalá Bucaram.** Dice que estoy loco definitivamente”

**Nota.** Fuente: Cura, J. (1998). Diálogo con Abdalá Bucaram, Telecaribe, Panamá, Panamá. Recuperado 26 abril, 2014 de <https://www.youtube.com/watch?v=jEDGWK10yQQ>, (min. 5:34 – 10:32).

Este extracto de información da cuenta de la estructura del personaje Abdalá Bucaram y su alter ego “*El Loco*”, un personaje político que a través del discurso capta la atención de las masas, autodenominándose el salvadores de la población pobre del Ecuador, lo cual se logra confrontando a la oligarquía.

El bagaje teórico descriptivo expuesto da mayor claridad de donde surgen los deseos personales de Abdalá Bucaram, un sujeto con un anhelo constante de poder para imponer su voluntad, por el cual busca conservar su vida en cuerpo e ideología, definida por su unidad, infundamentabilidad e incognoscibilidad, las mismas que dan cuenta de su libertad e omnipotencia, un sujeto que en su interior, tiene la voluntad sólida de conservación de su vida definida como mundo, por su existencia y tipo de existencia, mientras que al exterior, se presenta por el espacio donde se desarrolla en la política ecuatoriana, y el tiempo, como la coyuntura de constante deterioro del sistema de gobierno implementado en el Ecuador. Todo esto plantea que Abdalá Bucaram es un sujeto egoísta que busca su bienestar personal y lo consigue a través del sufrimiento de los demás, es decir, quitando recursos públicos destinados a satisfacer las necesidades de la población pobre del país. La voluntad de Abdalá Bucaram por conservarse y de cierto modo trascender, lo lleva a tener un deseo constante de satisfacción de su instinto y anhelo de poder, como un impulso en muchas

ocasiones inconsciente, que se objetiva en la Presidencia del Ecuador y los recursos públicos dentro de la misma. Esto se ha convertido hasta la actualidad en una lucha constante por dejar en claro las buenas intenciones del ex mandatario, aun cuando en la práctica las acciones dirigidas por su voluntad, tuvieron un resultado distinto.

Habiendo definido a Abdalá Bucaram, como sujeto particular y político, es necesario analizar cómo sus deseos y voluntad se desarrollan y trasladan al ámbito privado, buscando descubrir como la corrupción empieza a articularse dentro de las instituciones democráticas y se enquistaba en los vacíos legales y jurídicos del sistema político – institucional, para posteriormente definir la ruta de la corrupción en el sistema democrático moderno.

## **CAPITULO II. ESFERA PÚBLICA. LAS FRAGILIDADES DEL MARCO INSTITUCIONAL, LEGAL Y JURÍDICO EN DONDE SE DESARROLLA LA CORRUPCIÓN POLÍTICA.**

### **2.1. La democracia moderna: Orígenes y principios del sistema democrático moderno y su implementación en el Ecuador.**

La palabra democracia, hace referencia a una forma de gobierno, además de ser un concepto de ideal a conseguir por la humanidad, conteniendo una sobrecarga emocional muy fuerte, que impulsa a los individuos incluso a arriesgar sus vidas, en pos de su consecución. La concepción de democracia implica tomar en cuenta factores inmersos en sus orígenes y principios que rigen dentro de este sistema político, motivo que impulsa una revisión de la contraposición entre democracia directa y democracia representativa, siendo la primera aquella planteada por la cultura griega y la segunda presente en la modernidad.

La democracia representativa como plantea Manin: “Sin embargo, tanto la historia como la teoría muestran que el régimen hoy llamado democracia representativa tiene sus orígenes en la forma de gobierno progresivamente establecida e impuesta en Occidente en la estela de las tres revoluciones modernas: la inglesa, la norteamericana y la francesa” (Manin, 1997, p. 13). Siendo así, que la define como una forma de gobierno que estructura sus principios bajo la coyuntura de la modernidad, que parte de los elementos desarrollados en la conceptualización de la democracia directa, entendida así por los griegos, hasta el actual gobierno democrático representativo. De este modo, el gobierno representativo moderno, entendido como democracia representativa, parte de los principios de democracia directa desarrollada en Atenas, pero se estructura como una forma de gobierno distinta, que radica en la aplicación del orden político en función del principio de división del trabajo como factor de progreso social<sup>7</sup>.

Manin expresa que la diferencia entre democracia directa y democracia representativa radica en la voluntad popular,

---

<sup>7</sup> En el texto político *¿Qué es el tercer estado?* escrito por Emmanuel-Joseph Sieyès, se plantea que el devenir de la democracia directa hacia un gobierno representativo se constituye en la forma de estructura del Estado más apropiada en la modernidad que cuenta con la presencia de sociedades comerciales, en las cuales los líderes de los sectores económicos predominantes asumen el poder de lo público, aprovechando el desgano del resto de la población por asumir participación en los asuntos, delegando la responsabilidad a sus representantes. De este modo, esta forma de gobierno es ideal para asegurar la estabilidad económica de los sectores predominantes y al mismo tiempo servir a la población desde el poder. Sieyès, E. (1789). *¿Qué es el tercer estado?*

Cuando, en efecto, hoy se distingue democracia directa y democracia representativa, y se hacen aparecer esos regímenes como especies de un mismo género, se sobreentiende ipso facto que la diferencia entre las dos especies de democracia se debe a que la voluntad popular gobierna directamente en una pero no en la otra; por lo tanto se hace de la democracia representativa la forma indirecta de la democracia. (Manin, 1997, p. 14)

La voluntad popular trasladada a un representante, la especialización de los gobernantes en temas de manejo de la cosa pública, elecciones recurrentes, consecutivas y periódicas, son entre otros, elementos esenciales de los principios que rigen la democracia representativa, que se configura en la modernidad como un sistema donde el espacio para acceder a puestos de gobierno es limitado y el manejo de lo público está en pocas manos. Esto determina que el poder sobre lo público sea un espacio desligado del/a ciudadano/a, como lo plantea Lefort: “La aventura democrática somete a los hombres a la prueba de una indeterminación radical del sujeto del poder, de la ley y del saber; nos descubre a la sociedad y a los individuos “sin definición”, sin contorno, sin fondo, sin finalidad” (Lefort, 2004, p. 49).

El sistema democrático moderno configura un cuerpo fuerte y homogéneo de individuos semejantes y enteramente iguales, reconocidos y reconocidas como el único soberano legítimo. Partiendo del principio de igualdad, todos y todas los y las ciudadanos y ciudadanas pueden acceder a puesto de representación para el manejo de lo público y la toma de decisiones, tal como lo planteaba Tocqueville “la igualdad, que hace a los hombres independientes unos de otros, les da el hábito y el gusto de no seguir en sus acciones particulares sino su voluntad” (De Tocqueville, 1911, p. 613). Esto permite mantener un orden y evita la conformación de individuos independientes uno de otro, como analiza Lefort, en función de lo desarrollado por Tocqueville:

Su análisis (refiriéndose a Tocqueville) sugiere que en el curso de la historia, y bajo el efecto de la igualdad creciente de condiciones, los individuos se descubren cada cual independiente y semejante al otro; sugiere igualmente que los ciudadanos se descubren cada cual ciudadano entre ciudadanos; igualmente prometidos al ejercicio de la autoridad pública, o a su control (Lefort, 2004, p. 50).

La democracia moderna se configura en función de la voluntad del pueblo trasladada al representante (individual y/o colectivo), que tomando el principio de igualdad, puede ser elegido sin importar su condición social, económica y/o cultural, etc. Sin embargo, este mismo principio puede generar dentro de los y las funcionarios y funcionarias públicos un comportamiento individualista en su gestión, lo que deviene en una actitud despótica, como señala el mismo Tocqueville, “individualismo es un sentimiento pacífico y reflexivo

que predispone a cada ciudadano a separarse de la masa de sus semejantes. El individualismo es de origen democrático, y amenaza desarrollarse a medida que las condiciones se igualan” (De Tocqueville, 1911, p. 463). Este elemento llega a ser un factor que incentiva y genera que los individuos de una sociedad rompan los lazos de unión social y política, para dedicar todo su esfuerzo a la consecución de bienes personales, principalmente de esencia material monetaria, sobreponiendo el interés privado al interés público.

Siendo así, la configuración de la democracia representativa en la modernidad, determina la presencia de un sistema de gobierno basada en la elección recurrente, consecutiva y periódica de representantes, en quienes se traslada la voluntad popular y acceden a estos espacios al entrar en un juego en igualdad de condiciones (económicas, sociales y políticas). Bajo este contexto, el sistema de democracia moderna implementado en el Ecuador se da en estados con rasgos de desigualdad e inequidad al acceso a espacios de representación en funciones públicas. “En democracia, las instituciones del estado tienen el deber (...) de tratar a todos y todas con la ecuanimidad, consideración y respeto debidos a un agente” (O'Donnell, Democracia, desarrollo humano y derechos humanos, 2003, p. 76). Este ha sido un factor característico en las democracias de América Latina, donde es claramente visible que la base estructural del sistema y del régimen político es el poder vertical, generando grandes vacíos en su estructura y su aplicación, dando lugar a generar fundamentales problemas del desarrollo, de equidad social e incluso de violencia.

En base a lo anterior, O'Donnell clasifica los tipos de democracia en América Latina de la siguiente manera:

**Cuadro 2. Tipología de las democracias en América Latina (basado en el trabajo desarrollado por Guillermo O'Donnell)**

<i>Tipos de democracia</i>	<i>Definición</i>
Países democráticos	Donde son básicamente satisfechas las características de un régimen y de un estado democrático
Democracias políticas o regímenes democráticos	Satisfechen las características pertinentes a nivel nacional, pero mantienen significativas discontinuidades en términos del alcance de la legalidad del estado en diversas regiones, incluyendo características

Democracias políticas condicionales	no-democráticas de algunos regímenes sub-nacionales.  comparten las mismas características que las democracias políticas en cuanto al limitado alcance de la legalidad estatal, no es seguro, si bien en cada caso por razones diferentes, que se haya institucionalizado un sistema de elecciones limpias
Regímenes no democráticos de base electoral	Si bien ha habido elecciones, estas no han sido limpias (especialmente en su dimensión decisiva) y no están institucionalizadas

**Nota.** Fuente: (O'Donnell, *Democracia, desarrollo humano y derechos humanos*, 2003, p. 76)

Partiendo de estos criterios de clasificación, O'Donnell al Ecuador lo define como una democracia de políticas condicionales, argumentando que “han alterado entre regímenes autoritarios y democrático-oligárquicos de diversos tipos, exhiben hasta hoy un conjunto de derechos políticos bastante limitado (especialmente en relación con sus poblaciones indígenas) y escasos avances en términos de derechos civiles y sociales.” (O'Donnell, *Democracia, desarrollo humano y derechos humanos*, 2003, p. 94). De esta forma, en el Ecuador se instaura la democracia en un marco de limitación de los derechos políticos, generando fenómenos de ingobernabilidad, crisis de representación y la presencia de actos corruptos dentro de las varias instituciones públicas y privadas.

Considerando el contexto y los principios con los que se estructura e implementa la democracia moderna en el Ecuador y con la comprensión conceptual del sistema y régimen político, definimos una de las variables de desarrollo de la corrupción en el ámbito público. Sin embargo, como hemos mencionado antes, existe un bagaje teórico trabajado alrededor de la definición de la corrupción como fenómeno que surge en lo público, el cual es de suma importancia para nuestro análisis. Por lo tanto, a continuación describiremos la conceptualización de la corrupción desde un enfoque legal jurídico con el fin de obtener insumos que nos permitan observar los elementos punitivos y de control que se establecen para este fenómeno cuando llega a lo público. La comprensión por un lado de la corrupción desde este enfoque planteado y del sistema político institucional donde se cobija, nos permite establecer como es el funcionamiento de las instancias legales ante este fenómeno y establecer los vacíos existentes para el cometimiento de actos dolosos en el manejo de recursos públicos.

## **2.2. Conceptualización de la corrupción en el juego democrático.**

Como hemos planteado anteriormente, la corrupción ha sido definida muchas veces desde el campo de la moral y la deontología, dejando de lado los análisis más profundos sobre sus causas y origen. Sin embargo, la comprensión de su concepto desde un enfoque legal jurídico permite observar cuales son los mecanismos de control y sanción ante este fenómeno, estructurados dentro del sistema democrático moderno.

### **2.2.1. Conceptualización de la corrupción.**

El argumento de la existencia de la corrupción como un mecanismo que permite y viabiliza la gestión pública, siendo por ello permitida por las instituciones democráticas, constituye un enfoque para el análisis del fenómeno de la corrupción política. Cuando April Carter afirma que “en Estados Unidos, la corrupción dentro de los partidos políticos, en los sindicatos, en la administración a todos los niveles ha sido, y lo sigue siendo, y parte completamente normal del sistema. La corrupción también es un elemento de las actividades de los grupos de presión. Es posible argüir que la corrupción ha contribuido a mantener la forma estadounidense de la democracia representativa” (Carter, 1973, p. 111). De esta forma, existen varias corrientes de análisis para determinar si la corrupción es un fenómeno por dentro del sistema democrático, que en muchos casos le resulta útil para facilitar la gobernanza, o si por lo contrario corroe los fundamentos esenciales del ideal democrático, en una relación representantes y representados de mandato libre y no ligado (Garzón Valdés, 1993, p. 637), donde la corrupción provoca que el juego de intereses privados convierta esta relación de obediencia a la voluntad de ciertos representados (Malem Seña, 2002, p. 121). Es así que la corrupción empobrece la calidad de la democracia porque incorpora en la gestión pública los elementos que constituyen la devolución por parte de los gobernantes, sea de políticas o con recursos económicos públicos, a los actores que financian su posición política.

Es así que se ha justificado cualquier práctica de corrupción, yendo por el manejo de recursos públicos para intereses privados, el tráfico de influencias dentro del Estado, nepotismo, cohecho, concusión y varias formas más de corrupción, acentuando dinámicas de clientelismo y soborno haciendo uso de los vacíos existentes y que permiten esta lógica. En este punto Jaramillo Garbanzo define a la corrupción política en dos maneras:

Los dos tipos ideales difieren según el entendimiento de la categoría de lo público, el acceso y ejercicio a los cargos estatales y lo inapropiado de los beneficios. El primero

alude a lo público como expresión de una norma impersonal, es decir, que se presenta como objetiva y universal en sí misma, la cual es aplicable a cualquier persona en cualquier situación concreta [...] el segundo tipo alude a lo público como lo vinculante. La norma que se entiende como expresión de lo público representa los valores y las metas que integran a un conglomerado social. (Jaramillo Gabanzo, 2011).

De este modo, hablando del primer tipo de corrupción política, el Estado en su esencia organizativa, está orientado a cumplir las metas planteadas dentro del margen permitido para la consecución de la norma impersonal, que se impone en lo público, para que los encargados de la administración ejecuten las mismas, permitiendo que los recursos y bienes públicos se dirijan y manejen hacia aquellos que son la expresión directa de dichas normas. Sin embargo, la corrupción política se hace presente cuando se favorecen intereses particulares en detrimento de la norma impersonal, dando como resultado una cadena sistemática donde los que manejan y administran los recursos se benefician de los mismos, llegando al punto de formalizarse jurídicamente al diseñar leyes que favorecen a grupos de interés, es decir hacer leyes para grupos específicos con el discurso de ser una leyes para beneficio de las mayorías. Esto ocasiona que el Estado se desvíe de su meta planteada, incentivando en sus funcionarios y funcionarias una necesidad de desarrollar sus labores para satisfacer sus intereses particulares.

Así, el segundo tipo de corrupción política se refiere a aquella donde el Estado se convierte en el organismo donde se expresan los intereses de un cuerpo político, motivo por el cual la elaboración, ejecución y administración de las leyes van dirigidas a someter los intereses de la colectividad en función de salvaguardar las garantías del grupo de poder. Por lo tanto, los y las funcionarios y funcionarias públicos encaminan sus actividades para cumplir las metas planteadas por el grupo político, dejando de lado el deber del cargo al que pertenecen, siendo los individuos que encabezan el grupo político, los y las beneficiados y beneficiadas de los recursos y bienes públicos. Este privilegio por salvaguardar los intereses del grupo políticos en el poder, desgasta el vínculo con la ciudadanía y con aquellos grupos organizados afines pero que no participan de dichos beneficios, con lo cual el Estado se convierte en un instrumento de enriquecimiento de grupos particulares. Por ejemplo, los sobornos constituyen una acción de entrega de dinero para lograr un objetivo o meta, atentando contra la norma impersonal, pero al mismo tiempo puede interpretarse como un acto que amenaza o beneficia a los valores que aglutinan a un grupo político.

Definiendo estos dos tipos de corrupción política, podemos argüir que el primero es aquel que atenta contra los valores impersonales, mientras que el segundo, cuando se pone en

riesgo los valores vinculantes de un grupo específico, siempre definidos desde el punto de vista y la posición del observante. En el caso que nos corresponde, los casos de corrupción que salen a la luz, a la opinión pública se definen como actos que atentan al valor impersonal de manejo de recursos públicos destinados a satisfacer las necesidades de la población ecuatoriana, pero al mismo tiempo, pueden no tener el carácter de corruptos cuando se establece que las acciones realizadas estaban dirigidas a agilizar y concretar las metas planteadas por el proyecto político, permitiendo la ejecución de las promesas de campaña realizadas, a la par de aglutinar y fortalecer el grupo político PRE.

La conceptualización de la corrupción a partir de los tipos establecidos, desde el enfoque legal, dan el carácter de delito a la corrupción, fenómeno el cual debe ser controlado y de ejecutarse, castigado por el sistema jurídico. Sin embargo, para ello es necesario tipificar las distintas formas en las que se puede presentar este fenómeno dentro del sistema democrático moderno.

### **2.2.2. Tipología del delito de corrupción.**

Las definiciones conceptuales de la corrupción política, como marcos teóricos de análisis, son óptimos en función de la realidad y en contexto donde se desarrollan los actos dolosos, estructura sistémica, sujetos involucrados, cultura política, marco legal-regulatorio.

Desde el enfoque jurídico, para el diseño, definición y ejecución de leyes y reglamentos, se ha logrado definir una tipología de los delitos que se enmarcan dentro de la corrupción política:

**Cuadro 3. Tipología de los delitos de corrupción política**

<b>Delito</b>	<b>Actor social</b>	<b>Acción realizada</b>
Peculado por apropiación	Funcionario/ a público	Se adueña de bienes y/o recursos públicos en que el actor tenga parte.
Peculado por uso	Funcionario/ a público	Usa o permite que otros utilicen para su beneficio los bienes y/o recursos públicos.
Peculado por error ajeno	Funcionario/ a público	Recibe bienes y/o recursos públicos por error y los retiene y/o usa en beneficio propio y de terceros.
Peculado por aplicación oficial	Funcionario/ a público	A los bienes y/o recursos públicos el actor les da una aplicación distinta a la definida en un inicio y sin previa autorización.
Peculado culposo	Funcionario/ a público	El actor permite que se extravíen, pierdan o dañen bienes y/o recursos públicos.

Peculado por extensión	Particular	El actor extravía, pierde o daña bienes del Estado que administra o tiene bajo su custodia.
Concusión	Funcionario/a público	Cuando el actor obliga o induce a otra persona a dar o prometer dinero u otros recursos para sí mismo o para un tercero
Cohecho propio	Funcionario/a público	Si el actor acepta dinero u otro recurso y/o bien para retardar u omitir un acto que corresponde a su cargo o realiza uno que vaya en contra de sus deberes oficiales.
Cohecho impropio	Funcionario/a público	Cuando el actor acepta dinero u otros recursos y/o bien para realizar acciones que corresponden a su cargo.
Cohecho por dar u ofrecer	Particular	Cuando se ofrece dinero u otros recursos y/o bien a un funcionario/a público para que omita, retarde o ejecute funciones propias de su cargo, o para realizar actos contrarios a sus deberes.

**Nota.** Fuente: Díaz Gómez, Álvaro, (2003). Ética y corrupción. Lo público y la democracia. Convergencia. Revista de Ciencias Sociales, enero-abril. Elaboración propia

Esta tipología planteada por la literatura jurídica, permite establecer unos parámetros generales para la definición de la corrupción como un delito de corrupción, lo cual permite viabilizar el diseño y aplicación de mecanismos de control y sanciones punitivas que eviten el acrecentamiento de este fenómeno.

La corrupción se tipifica como delito, cuando se convierte en un fenómeno que entra en el ámbito de lo público, razón por la cual el conjunto de normas y reglas que estructuran el sistema democrático moderno, debe contemplar en sí misma mecanismos que incorporen la tipificación de la corrupción como delito, para garantizar el manejo idóneo y adecuado de los recursos públicos. No obstante, esta arquitectura legal jurídica muchas veces deja vacíos donde permea el cometimiento de actos corruptos, lo cual en nuestro país se refleja en la estructura establecida por la Constitución de 1979, que a pesar de incorporar preceptos legales que aporten a la convivencia colectiva, presenta profundas fragilidades para el control y sanción al cometimiento de actos de corrupción.

En este marco, a continuación realizaremos un análisis descriptivo del proceso constitucional de 1979, con el cual el Ecuador entra en la era republicana y establece un nuevo periodo para la democracia moderna en el país.

### **2.3. Constitución de 1979, principios e implementación, marco legal-jurídico y rol del Estado.**

Es bajo este marco que se desarrolla la democracia en nuestro país. Desde 1979, al finalizar la dictadura militar, inicia el periodo de democracia moderna instaurado luego de un largo proceso de transición del poder, donde intervinieron actores de la clase política tradicional, la clase dominante, políticos destacados, la Junta Militar, organismos internacionales y demás, el mismo que culminó con la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente, reunida en Quito, que proclamó la Décimo Octava Carta Política del Ecuador, el 15 de enero de 1978, luego de ser aprobada en un referéndum e incorporada en el Registro Oficial N. 800 el 27 de marzo de 1979<sup>8</sup>. La nueva carta magna del Ecuador permitió establecer un marco regulatorio que estableció la división de poderes para el manejo del Estado, la consecución de derechos y la intervención del Estado en el manejo de la política económica del país, como lo plantea Paz y Miño:

En lo fundamental, la Constitución de 1979 estableció un parlamento ágil y eficaz, un Ejecutivo fortificado con capacidad para gobernar, una Función Jurisdiccional adecuada para una ágil administración de justicia, y una organización planificada de la economía. Se configuró definitivamente la función económica del Estado, con facultades de regulación e intervención en la economía. En este campo se dieron las más importantes innovaciones, como establecer una economía planificada de mercado, equitativa y redistributiva de la riqueza. Se identificaron cuatro sectores estratégicos de la economía: público, mixto, comunitario o de auto gestión, y privado. En el primer sector, se ubicó la explotación de los recursos no renovables, los servicios públicos básicos como agua potable, energía eléctrica, telecomunicaciones. A éstos sectores correspondían diferentes formas de propiedad: la estatal, la comunitaria y la privada. Se sustituyó el nombre del Congreso por el de Cámara Nacional integrada por representantes nacionales y provinciales; se establecieron cuatro Comisiones Legislativas y el Pleno de las mismas, con lo cual la actividad legislativa funcionaría sin interrupción. Se incorporaron los derechos económicos, sociales y culturales, entre los que se cuentan los derechos de los trabajadores, así como también se ampliaron significativamente los derechos políticos, con la consulta popular, la iniciativa popular para presentar propuestas de ley y el reconocimiento de ciudadanía a los analfabetos. También se institucionalizó y centralizó la planificación de la gestión pública para el desarrollo, obligatoria para el sector público e indicativa para el sector privado (Paz y Miño & Pazmiño, 2008, p. 37).

En el marco de esta Constitución, se presentaron grandes oportunidades para lograr cambios sociales significativos para las grandes mayorías excluidas de la sociedad ecuatoriana, pero al mismo tiempo daba cabida a configurar un marco que asegure la consecución de los intereses del sector empresarial y oligárquico del país direccionados a

---

<sup>8</sup> La Constitución Política del Ecuador de 1979 no origina en su esencia en la Asamblea Constituyente implantada, sino que fue aprobada mediante el referéndum realizado.

consolidar un modelo neoliberal acorde al contexto presente en las décadas de los ochenta y noventa. Dentro de configuración del sistema democrático moderno que vivía el Ecuador, fue claro dentro de la constitución un conjunto de vacíos legales que conjuntamente con las políticas neoliberales, aportaron a momentos de crisis de representación de los y las gobernantes de turno, como explica Osvaldo Hurtado “una larga marcha hacia la modernidad del Ecuador” (Hurtado, 1988, p. 33).

La Constitución de la República del Ecuador de 1979, en su aplicación como marco jurídico-legal del país, como mencionamos antes, reflejó una serie de vacíos legales, de control, de competencia institucional, lo cual provocó que los gobiernos que sucedieron durante la vigencia de la misma, realizaran reformas y cambios que se adapten a la gestión del gobierno de turno y el contexto nacional. Esto provocó que el Estado ecuatoriano se caracterice por la polarización de las fuerzas políticas, cada una de las cuales buscó imponer su criterio político e ideológico, su modelo de desarrollo,

Desde entonces (refiriéndose al periodo de vigencia de la constitución de 1979), la polarización de las fuerzas políticas en el Ecuador ha sido una constante, porque ha estado en juego bien la posibilidad de lograr cambios sociales significativos. O de impulsar un esquema de desarrollo y beneficios privilegiados para la elite social de empresarios, capas altas y medias, que el capitalismo afirmó. Por esas ironías que tiene la historia (término usado en el sentido que le dio Hegel), la balanza se inclinó a favor de los grupos de poder, con alto perjuicio para la sociedad ecuatoriana (Paz y Miño & Pazmiño, 2008).

En este contexto se constituye la sociedad moderna, dentro de un sistema con grande vacíos y falencias en la praxis, de lo cual se desprende una incapacidad de acción de las instituciones políticas de representación para el control en el manejo de los recursos públicos. Todos estos factores confluyeron para configurar un escenario de conflicto entre las diversas partes de la sociedad, como se detalla en el Informe del Instituto Internacional por la Democracia y la Asistencia Electoral (IIDES por sus siglas en inglés), emitido sobre el Ecuador en el 2010:

La Constitución de 1979, para Ecuador, fue más progresiva que sus antecesoras. Esta Constitución marcó el inicio de nuevas relaciones entre el sistema político y sociedad. Reconoció el sufragio universal y el derecho de ciudadanía de todos los ecuatorianos mayores de 18 años, incluidos los analfabetos. Se estableció también un Congreso unicameral y se prohibió que el presidente y el vicepresidente se presentasen sucesivamente a sus cargos respectivos. La Constitución ampliaba el mandato presidencial a cinco años y creó el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), presidido por el vicepresidente; también reforzaba la independencia del poder judicial. Se resolvieron enmiendas en el año 1984 para resolver las limitaciones del texto de 1979. Como resultado, la duración del mandato de los principales funcionarios estatales, incluido el presidente, se redujeron de cinco a cuatro años. Duración del mandato de algunos jueces se redujo de seis a cuatro años. Además, el presidente y el vicepresidente sólo podían ser juzgados por

traición, soborno y otras faltas que comprometieran la integridad y el honor del Estado. La Carta Magna prohibía la discriminación por razón de raza, sexo, religión, lengua o estatus social. La Constitución de 1979 siguió en vigor hasta que se produjo un caos político (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2010).

De esta forma, la Constitución de 1979, tanto en su proceso como implementación, se convierte en un hito que representa el alcance de logros de varios sectores de la sociedad en temas de derechos ciudadanos y permite la entrada del país a la época republicana. La implementación de este nuevo modelo normativo político del país, que contó con la participación de varios actores, se estructura en función de establecer unos parámetros mínimos de gobierno y organización de la sociedad, marco sobre el cual se dirige el manejo de los recursos públicos en un contexto histórico donde la corrupción era un fenómeno todavía no claro de dilucidar y no representaba una amenaza a la vida cotidiana de la ciudadanía. Sin embargo, bajo esta estructura, las distintas funciones del ámbito público estuvieron involucradas en el uso doloso de los recursos del Estado, siendo cada día más visibles y perceptibles ante la sociedad, socavando los principios democráticos y la institucionalidad del Ecuador.

En función de lo anterior, a continuación analizaremos la corrupción durante la época republicana regida por la Constitución de 1979, para comprender como este fenómeno busca las fragilidades institucionales y se aprovecha de las mismas con el objetivo de lograr beneficios privados, sean personales o de grupo.

### **2.3.1. La corrupción en el sistema democrático moderno del Ecuador.**

Retomando conceptos anteriores, la corrupción política en la gestión pública se presenta como un fenómeno que, independientemente del perjuicio que ocasiona a los recursos públicos y por ende a un gran porcentaje de la sociedad a quienes van dirigidos los mismos, es funcional para la dinamización del sistema de gobierno, dando como resultado una sociedad permeable a las prácticas corruptas. Esta afirmación es evidente cuando observamos que en el Ecuador, la corrupción política ha estado presente en cada uno de los gobiernos democráticos posesionados durante la vigencia de la Constitución de la República del Ecuador de 1979, como detalla el siguiente cuadro que cuenta con fuentes de información de Acosta:

**Cuadro 4. Casos de corrupción en los gobiernos presidenciales de la época democrática del Ecuador**

	<b>Presidente<sup>9</sup></b>	<b>Periodo</b>	<b>Casos de corrupción</b>
<b>1</b>	Oswaldo Hurtado	1981-1984	Se sucretizó la deuda externa privada favoreciendo a los grupos económicos y comprometiendo al Banco Central el pago en dólares a los acreedores internacionales.
<b>2</b>	León Febres Cordero	1984-1988	Ampliación de las condiciones de pago de la deuda externa sucretizada, que a mil sucres por dólar representó un gran subsidio al sector privado. Contando con la ayuda de Alberto Dahik resolvió la des-incautación y la flotación de las tasas de interés. Dejando libre las divisas provenientes de las exportaciones de petróleo para pagar la deuda externa. Ello provocó un control de la banca privada, un manejo y excesos liberalizadores y aperturistas.
<b>3</b>	Rodrigo Borja	1988-1992	Una estrategia de apertura y liberalización alrededor de los procesos de integración andina. Con la expedición del Código Laboral se flexibilizó el trabajo y el derecho laboral, mientras que las inversiones sociales eran menores frente al servicio de la deuda externa. Se promulgan las leyes de Maquila, de contrato a tiempo parcial y Zonas Francas, y la Ley del Consumidor.
<b>4</b>	Sixto Durán Ballén	1992-1996	Los gastos reservados del vicepresidente Alberto Dahik, el caso Flores y Miel, el préstamo subordinado de 485 mil millones de sucres al Banco Continental, el contrato de ampliación de la Refinería Esmeraldas celebrado, el aeropuerto Los Perales y el caso Invasión al Guasmo, donde se involucran altas esferas del poder.

**Nota.** Fuente: Acosta, Alberto. (2001). Breve Historia Económica del Ecuador. Quito-Ecuador. Elaboración propia.

Estos casos de corrupción ocurridos durante el ejercicio del poder presidencial de los sujetos descritos, son una resultante de sobreponer los intereses particulares en detrimento los valores impersonales, ya sea con el fin de salvaguardar los vínculos de los grupos de poder o para beneficio personal y que siguiendo la línea de definición de la corrupción como delito, se observa que cumplen las características de la totalidad de los mismos.

<sup>9</sup> Se excluye de la lista al gobierno de Jaime Roldós Aguilera (1979-1981), ya que fue un periodo de gobierno muy corto, que si bien se presentaron escándalos de corrupción, como la expedición de leyes que beneficiaban a ciertos empresarios o la compra de armamento militar sin transparencia para la guerra de Paquisha, no existen registros sólidos y evidencias claras de estos hechos.

Esta proclividad para el cometimiento de actos corruptos, se explica por la estructuración del marco legal jurídico de control y sanción al manejo doloso de recursos público establecido en la Constitución de 1979, donde a pesar de contar con ciertos instrumentos y mecanismos para este fenómeno, la falta de claridad para su abordaje, permitieron que surjan vacíos que fueron aprovechados para los actos de corrupción.

Para sustentar este planteamiento, es necesario hacer un análisis descriptivo del marco legal planteado en la Constitución de 1979, para de este modo visualizar la forma en la cual, quienes cometieron actos corruptos lograron evadir y permear la legalidad. Para ello, a continuación presentamos un cuadro que describe en marco establecido en la Constitución, el marco legal proveniente del mismo y un análisis de la fragilidad para el cometimiento de los distintos tipos de corrupción, todo ello enfocado en abarcar de mejor manera el entendimiento sobre cómo se dieron los actos corruptos específicos en el caso de estudio de Abdalá Bucaram.

**Cuadro 5. Elementos de la Constitución de la República del Ecuador de 1979 y su relación con el cometimiento de actos de corrupción**

Elementos de Constitución de 1979	Marco legal	Análisis.
<p>Título II, de los derechos, deberes y garantías, en la sección I, de los derechos de la persona. Artículo 19.- Garantías, numeral 11. La libertad de contratación.- la ley regula las limitaciones de este principio y lo relativo a la revisión de los contratos para evitar el enriquecimiento injusto y mantener la equidad en las relaciones contractuales;</p>	<p>Ley de Contratación Pública<sup>10</sup>. Título VI.- De la contratación. Capítulo IV.- De las garantías. Artículo 80. Los contratistas tienen la obligación de mantener en vigencia las garantías otorgadas, de acuerdo con su naturaleza y términos del contrato. La renovación de las garantías se efectuará con por lo menos cinco días de anticipación a su vencimiento; caso contrario la entidad las hará efectivas.</p> <p>Art. 93.- Aplicación de la fórmula de reajuste de precios.- El reajuste de precios se realizará mensualmente o de acuerdo con los períodos de pago establecidos en el contrato y será efectuado provisionalmente en base a los precios o índices de precios a la fecha de presentación de las planillas por la fiscalización o unidad de control de cada obra tramitándolo conjuntamente con la planilla. <a href="#">(Ver Anexo 1.)</a></p>	<p>Como se observa en el título de la Constitución y la ley correspondiente, los parámetros de contratación pública y la legislación que se enmarcan no establecen procesos claros y concisos para la regulación de los contratos con el Estado, simplemente se determina un mecanismo de garantías que son de uso discrecional por parte del Estado y un control en el reajuste de los precios, determinado por una unidad de control perteneciente al mismo Estado, sin procesos de veeduría.</p> <p>En este vacío se pueden dar los siguientes casos de corrupción:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Peculado por apropiación: el funcionario público puede adueñarse de recursos destinados o sobrevalorados en el contrato.</li> <li>• Peculado culposo: El funcionario permite que los recursos destinados al contrato, se extravíen o desvíen.</li> <li>• Peculado por extensión: Que el actor contratado sea quien maneje de forma doloso los recursos asignados por la falta de control.</li> <li>• Concusión: Que el funcionario obligue al contratista a recibir un porcentaje por la asignación recibida.</li> <li>• Cohecho propio: Que el funcionario reciba el dinero voluntariamente por facilitar la asignación de un contrato.</li> </ul>

<sup>10</sup>Publicado en el Registro Oficial número 159, del 27 de agosto de 1976, se expidió la Ley de Licitaciones y Concurso de Ofertas, que ha sido reformada en virtud de los Decretos Supremos números 1633 y 2399, publicados en los Registros Oficiales números 386, de 25 de julio de 1977, 596 de 30 de mayo de 1978; por la Ley número 165, publicada en el Registro Oficial número 762, de 11 de junio de 1984; por los Decretos Leyes números 15 y 22, publicados en los Registros Oficiales números 258, de 27 de agosto de 1985 y 434, de 13 de mayo de 1986; y, el artículo 51 de la ley N° 72, publicado en el Registro Oficial No. 411 de 21 de mayo de 1990

Elementos de Constitución de 1979	Marco legal	Análisis.
<p>Título II, de los derechos, deberes y garantías, en la sección IV de los derechos políticos, Artículo 39.- El ejercicio de la función pública es un servicio a la colectividad. No hay autoridad exenta de responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Se sanciona de manera especial el enriquecimiento ilícito de los funcionarios y empleados públicos, de acuerdo con la ley.</p> <p>Artículo 40.- La carrera administrativa garantiza los derechos y establece las obligaciones de los servidores públicos.</p> <p>Artículo 41.- Ninguna persona puede desempeñar dos o más cargos públicos, a excepción de los profesores universitarios, quienes, además del cargo público, pueden ejercer la docencia; y de los profesionales telegrafistas y radiotelegrafistas, quienes, pueden ejercer otro cargo público. Prohíbese el nepotismo en la forma que señala la ley.</p>	<p>Ley de servicio civil y carrera administrativa<sup>11</sup>.</p> <p>Título II. De los servidores públicos. Capítulo I. Del ingreso al servicio civil. Artículo 6.- Nepotismo en una misma provincia.- En una misma provincia: los gobernadores, jefes políticos, directores y gerentes de monopolios y empresas del Estado, intendentes, subintendentes, comisarios de policía, no podrán permanecer en sus cargos cuando tuvieren entre sí vínculo conyugal o parentesco hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad. El nombramiento expedido quebrantando esta disposición será declarado nulo.</p> <p>Tampoco podrán ser nombrados, ni trabajar a ningún título, dentro de la misma sección administrativa, las personas relacionadas entre sí, con dicha vinculación o grados de parentesco.</p> <p>De producirse la incompatibilidad, prevalecerá el nombramiento de mayor jerarquía. Para los servidores de carrera, subsistirá el nombramiento cronológicamente anterior según la fecha de registro en la Dirección Nacional de Personal. <a href="#">(Ver Anexo 2.)</a></p>	<p>A pesar que la Constitución de 1979 se establece que el nepotismo se prohíbe en cualquiera de sus formas, en la ley correspondiente, apenas se determina que el nepotismo se prohíbe en estratos territoriales, específicamente a nivel provincial y por vínculo conyugal o grado de consanguinidad, dando cabida que a nivel nacional el nepotismo esté presente en los cargos de función pública.</p> <p>Los tipos de corrupción que devienen de prácticas de nepotismo son las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Peculado por aplicación oficial diferente: El funcionario hace una aplicación distinta de los procesos d carrera administrativa con el fin de favorecer a un tercero.</li> <li>• Concusión: Cuando el funcionario al colocar a un miembro cercano en cargos públicos, tiene la potestad de obligar o inducir a destinar recursos públicos para beneficio personal.</li> <li>• Cohecho por dar u ofrecer: Cuando el funcionario en la misma posición que en el anterior tipo, induce u obliga a omitir o desviar las responsabilidades del cargo, con el fin de realizar otros deberes que no corresponden a esta posición.</li> </ul>

**Nota.** Fuente: Constitución Política de la República del Ecuador (1979). Aprobada en el referéndum del 15 de enero de 1978 y publicada en el Registro Oficial No. 800 el 27 de marzo de 1979. Elaboración propia

<sup>11</sup> Codificada, publicada en el Registro Oficial No. 574 el 26 de abril de 1978 y posteriores reformas – Reglamento General de Aplicación de la Ley de servicio Civil y Carrera Administrativa, publicado en el Registro Oficial No. 162 el 10 de abril de 1985.

Este análisis se centra únicamente en los procesos de contratación y de servicio civil y carrera administrativa, ya que como se observado, son en estos ámbitos donde surgen los actos de corrupción, que luego devienen en el manejo inapropiado de recursos públicos y su beneficio privado.

Lo anterior es claramente visible en el caso de Abdalá Bucaram. Durante su gobierno presidencial, se dieron dos casos de corrupción muy determinantes para la opinión pública, que son el caso de la *Mochila Escolar* y el *Manejo de las Aduanas*; en el primero, según fuentes periodísticas, se observó claramente una inobservancia de la ley de contratación, inflando presupuestos y planillas, asignando contratos de forma discrecional, valiéndose de los vacíos de control en la ley y que permitieron una sobrevaloración del contrato, beneficiando a los contratistas y a quienes facilitaron este contrato; mientras que el segundo es un claro caso de nepotismo y consecuentemente de manejo discrecional de todos los recursos dentro del sistema de aduanas, para beneficiar a actores allegados a Abdalá Bucaram, incluyendo a su hijo primogénito, quien obtuvo durante la gerencia del sistema aduanero, utilidades de un millón de dólares.

La característica principal de estos hechos de corrupción fue el cinismo y el acelerado abuso de los vacíos legales en el sistema democrático de la Constitución de 1979, lo cual generó una descomposición dentro del sistema político del país, socavando las bases institucionales y degradando el nivel de confianza entre Estado y ciudadanía (Comisión de Control Cívico de la Corrupción, 1998).

Llegado a este punto, hemos explorado los elementos que configuran y originan la corrupción en el ámbito privado y del mismo modo, describir el marco de acción donde se desarrolla este fenómeno y se estructura como un delito que afecto el manejo de lo público. Con los insumos expuestos, es necesario analizar el camino que recorre la corrupción desde el ámbito privado hacía lo público y con ello describir como se dieron los actos de corrupción durante el gobierno presidencial de Abdalá Bucaram y su efecto en la política nacional, para así entender el ¿Por qué? de la corrupción.

## **CAPÍTULO III. LA CORRUPCIÓN EN EL GOBIERNO PRESIDENCIAL DE ABDALÁ BUCARAM: UN FENÓMENO DESDE LA ESFERA PRIVADA A LA ESFERA PÚBLICA.**

### **3.1. Definición teórico conceptual de la esfera privada y pública.**

Para iniciar con el análisis de la corrupción política en el caso de Abdalá Bucaram, es necesario definir el concepto de esfera pública y privada, para de esta forma tener claridad cómo se incorporan los mismos en el desarrollo del sistema democrático moderno del Ecuador y visualizar el traslado del fenómeno de la corrupción de lo privado a lo público.

La sociedad se desenvuelve entre la esfera pública, referida a las actividades relacionadas con la política, y la esfera privada, referida a todo lo relacionado con la vida familiar, “La distinción entre la esfera privada y la pública de la vida corresponde al campo familiar y político, que han existido como entidades diferenciadas y separadas al menos desde el surgimiento de la antigua ciudad – estado” (Arendt, La condición humana, 2005, p. 41). Sin embargo, la llegada de la Edad Moderna, significó que la esfera social se apoderó de ambas esferas con el fin de articular una nueva lógica para la consolidación de la nación-estado.

Ninguna clase de vida humana, ni siquiera la del ermitaño en la agreste naturaleza, resulta posible sin un mundo que directa o indirectamente testifica la presencia de otros seres humanos..... solo la acción es prerrogativa exclusiva del hombre; ni una bestia ni un dios son capaces de ella y solo esta depende por entero de la constante presencia de los demás (Arendt, La condición humana, 2005, p. 36).

La política se convierte en una función de la sociedad, conjuntamente con la acción, discurso y pensamiento, los cuales constituyen las superestructuras relativas al interés social. “El nacimiento de la ciudad – estado significó que el hombre reciba además de su vida privada, una especie de segunda vida, su *bios politikos* (Arendt, La condición humana, 2005, p. 39). De este modo, la esfera política y la esfera social tienen entre ellas pocas diferencias; siendo la esfera social la que absorbe a la esfera pública y con ello se incluye a la mayor cantidad posible de miembros al cuerpo político para tener mayor posibilidad de que la esfera social se sobreponga a la política para constituir la esfera pública. Esto ocurría en tanto la *Polis* y la familia se diferenciaban en que esta última reconocía la desigualdad, mientras que en la primera era la representación de la más absoluta igualdad, pensada como el sobrellevar de una vida entre pares, sin gobernantes no gobernados.

En la edad moderna, se ha configurado la conducta de los sujetos mediante la exclusión de la acción espontánea y de la desprivatización de lo privado. “Hemos dejado de pensar primordialmente en privación cuando usamos la palabra “privado”, y esto se debe parcialmente al enorme enriquecimiento de la esfera privada a través del individualismo moderno” (Arendt, La condición humana, 2005, p. 49). Con ello, se configuran individuos a través de un nuevo tipo de organización pública del proceso de vida, donde se considera al trabajo en la esfera pública como eso que transforma el proceso en un progresivo desarrollo para modificar el mundo habitado, perdiendo la calidad de la acción y el discurso, a la vez de ser desplazados a la esfera de lo íntimo y privado. Esta excelencia en el trabajo, da cabida a que el individuo consiga una recompensa, monetaria, por ser más objetiva y real y para conseguir admiración pública.

Esto da cabida a la imposición de reglas para canalizar la conducta de los individuos, las mismas que actúan en la singularidad humana, donde la acción humana no solo es individual, sino que la acción colectiva está determinada por la existencia y el entorno donde se desenvuelve la vida. De esta manera, las decisiones en la esfera pública también están condicionadas. A partir de ello, la esfera pública da cabida al apareamiento de actuaciones diferentes que solo son solucionables dentro de la política, la cual crea un espacio público, donde la acción y el discurso son sus componentes principales. La acción política, como actividad regida por la palabra, discursiva y comunicacional, es la que convierte al hombre en un ser político, en tanto esta acción se desenvuelve en una pluralidad humana, en la igualdad y distinción entre las personas. El poder es lo que mantiene la existencia en la esfera pública y el potencial espacio de aparición entre los hombres que actúan y hablan. Este poder surge cuando los individuos actúan juntos y permanecen unidos.

La potencialidad del poder se presenta como débil con el surgimiento de otras personas que lo detentan, cuando el poder corresponde a la condición de pluralidad. En este punto, el uso de la fuerza es necesario para la producción de las cosas, pero este uso de la fuerza al ser dirigido por una sola persona, destruye la pluralidad y llega a adoptar un carácter divino. Es así que el manejo de la violencia sea generada desde el Estado, dirigido por un solo hombre, pero que no puede reemplazar al poder, lo que conlleva a la redefinición de lo político, desde la acción y el discurso mediante la creación de un espacio público, donde los hombres se vean como pluralidad, dando a los individuos la capacidad de pensar, es

decir buscar el sentido en la historia donde los objetos no sean los que inicien los procesos, lugar desde el cual han concebido a la política desde la filosofía de la historia como un proceso.

En el auge del capitalismo y la democracia moderna representativa, lo público se somete a lo privado, responsabilizando de su éxito a la generación social de un proceso de riqueza que se muestra como gobernando por el interés privado, incide en la condición humana. Con ello se produce una privatización global y forzada donde prima el interés privado sobre lo público, para ser más claros, es el resultado de la convergencia de intereses privados.

La fusión entre lo público y lo privado genera en la sociedad un entramado de relaciones entre individuos que quedan subordinadas a las relaciones con las cosas. En este contexto, se configura la sociedad como el espacio donde se desarrolla la actividad económica capitalista, donde el sistema democrático moderno es la base política, en la cual se impone el individualismo para obtener la felicidad pública. Así se configura una sociedad que tiene como objetivo no solo permanecer, sino más bien crecer y progresar, que se dinamiza en función de ser dinámica, negándose a invertir tiempo en la política y la ética, como recursos de la esfera pública, para centrarse en la rutina de lo privado.

La sociedad moderna se plantea como objetivo la competencia, que extendida y globalizada, ajusta todos los proyectos personales y de grupo hacia esta lógica interna, marcando una tendencia unidireccional que marca la economía y genera una “mente colectiva” (Martínez, 1998, p. 18), reduciendo los conflictos humanos a un problema de comunicación entre los individuos, eliminando sus elementos diferenciadores personales o de su cultura, con el objetivo de homogenizar la sociedad en para salvaguardar el sistema político y económico.

Considerando que la búsqueda de la riqueza y la competencia para lograr el acceso a los recursos, no son necesidades naturales de los individuos, sino que son creadas por el sistema social, político y económico, el progreso es un resultante del estilo de vida impuesto que contribuye a la esfera pública. El sistema democrático moderno y su estructura social y económica han buscado superar la división entre los y las ciudadanos y ciudadanas de sus países, pero han recaído en el establecimiento de funciones sociales diferentes: la económica, radicalmente privada, y la política o pública, quedando esta última sometida a la primera. De este modo, el trabajo está envuelto en la esfera pública,

donde predomina la eficacia, con la posibilidad de participar en la política, aunque el alcance sea al simple discurso ya que las exigencias de la economía reducen esa participación al sufragio, como lo explica Adams:

La conciencia del pobre es limpia; sin embargo se siente avergonzado... Se siente apartado de los demás, andando a tientas en la oscuridad. La humanidad no se ocupa de él. Callejea y vagabundea sin que nadie se ocupe de él. En medio de la multitud, en la iglesia o en el mercado... se encuentra tan a oscuras como en una cueva o en un desván. No le censuran ni prueban sus actos; lo que ocurre es que nadie repara en él....Ser totalmente ignorado y saberlo es intolerable... (Adams, 1973, p. 132).

Con ello, el concepto de propiedad tiene un carácter comunal, es decir que tiene el reconocimiento del otro. En sistema democrático moderno y el capitalismo, el trabajo no está dirigido a nadie, sino proyectado hacía fuera del individuo y no espera respuesta, no siendo creación de la comunidad sino atributo del hombre, donde el concepto de propiedad aparece vinculado a la individualización, siendo un proceso de apropiación, de acumulación de bienes, lo que el público entiende por propiedad consiste en realidad en el derecho a participar en la riqueza socialmente generada. Siendo el verdadero fundamento de la propiedad privada la fuerza coactiva del Estado, el mismo que surge con la propiedad privada, con lo que se denominaría una concepción fuerte o individualista de la propiedad, el núcleo de la función del Estado se convierte en defender el interés privado, apartándose de la expresión de lo público, para jugar el rol de juez nombrado por los propietarios para protegerse mutuamente en la lucha por acumular riqueza.

La riqueza, tras invadir la esfera de lo público, ha crecido de tal manera que ha echado abajo la frágil conceptualización de la propiedad privada. Esto se explica perfectamente en compleja relación necesidad - aversión que los capitalistas mantienen frente al Estado protector de la apropiación, y que cada vez más degenera en mutua corrupción. Como señala Hannah Arendt, que la política no es más que una función de la sociedad, que acción, discurso y pensamiento son fundamentalmente superestructuras relativas al interés privado, no es un descubrimiento de Karl Marx, sino que, por el contrario, es uno de los supuestos que tomó de los economistas políticos (Arendt, La condición humana, 2005, p. 107). El individualismo así, configura no solo la eliminación de la pluralidad, sino que surjan fenómenos como la corrupción en la vida cotidiana. La igualdad, como principio de la democracia moderna, constituye una traba que aporta a los diversos problemas actuales, como plantean James March y Johan Olsen: “El criterio democrático de igualdad tiende a ser empíricamente problemático, dado que la vida política ordinaria aporta datos

inadecuados para la solución de múltiples incertidumbres acerca del poder relativo” (March & Olsen, 1997, p. 231). En este punto, dentro del sistema democrático moderno, se desarrolló el principio de libertad como:

La libertad se plantea como una condición que sobrevive gracias a la idea de un bien común, que se sobrepone al interés privado, siendo solo posible cuando se presenta una verdadera equidad el momento en que dentro de la vida y las acciones públicas no tiene injerencia lo privado. La idea de un bien común por encima de nuestro interés privado es una condición necesaria para el goce de la libertad individual (Mouffe, 1999, p. 93).

Siendo así, la distinción entre lo público y lo privado, se sustenta en el campo donde se origina cada uno de estos ámbitos; la esfera privada se origina en el campo de la intimidad, plasmada en la familia. “La distinción de la esfera privada y pública de la vida corresponde al campo familiar y político, que han existido como entidades diferenciadas y separadas al menos desde el surgimiento de la antigua ciudad – estado...” (Arendt, Entre el pasado y el futuro. Ocho ejercicios de la reflexión política, 1996, p. 136). Se distingue a lo público de lo privado, en la afirmación de la libertad individual, pensando siempre en el interés general, cuando se trata del ámbito público, el respeto colectivo e individual de la ciudadanía, ubicando la distinción en la afirmación de la libertad individual. Lo público configurado por el interés general se articula en el Estado, el mismo que defiende la igualdad, tomando en cuenta también la libertad individual, como lo explican Oakeshott y Fuller:

En una sociedad, «toda situación es un choque entre lo «privado» y lo “público”; entre, por un lado, una acción o un enunciado que tiende a lograr una satisfacción sustancial imaginada y, por otro lado, las condiciones de civilidad que se han de satisfacer en su realización, y ninguna situación puede ser lo uno con exclusión de lo otro (Oakeshott & Fuller, 2000, p. 123).

La esfera pública como un mundo común a todos, que une y separa a los hombres, es la encargada de la transformación del mundo, la misma que debe superar el tiempo vital de los hombres. Arendt plantea que la esfera pública y privada, con el mundo moderno han ido mezclándose hasta el punto que los intereses de la una se convierten, por lo tanto de la otra.

Aunque la distinción entre lo público y lo privado coincide con la oposición de necesidad y libertad, de futilidad y permanencia, y, finalmente, de vergüenza y honor, en modo alguno es cierto que solo lo necesario, lo fútil y lo vergonzoso tengan su lugar adecuado en la esfera privada. El significado más elemental de las dos esferas indica que hay cosas que requieren ocultarse y otras que necesitan exhibirse públicamente para que pueda existir. Si consideramos estas cosas.....veremos que cada una de las actividades humanas señala su propio lugar en el mundo. Esto es cierto para las principales actividades de la vida activa, labor, trabajo y acción...este fenómeno cuya ventaja como muestra radica en que

desempeñó un considerable papel en la teoría política (Arendt, La condición humana, 2005, pp. 78-79).

Retomando los insumos teóricos plasmados anteriormente, como explica Hannah Arendt, la condición del ser natural y del ser social se definen en función de la oposición entre la asociación natural, cuyo núcleo es la familia, y la asociación social, cuyo correspondiente es la *Polis*, lo cual requirió la destrucción de todas las formas de organización a partir del parentesco y el hombre recibió además de su vida privada, la vida pública, perteneciendo a ambas esferas, diferenciando su posesión de la comunal. En la vida pública los individuos van distanciando la praxis del discurso, este último el cual se configura como un instrumento de persuasión hacia otros individuos sin la aplicación de la violencia, mientras que la esfera privada está supeditada a la esfera de lo doméstico, que al mismo tiempo significa estar privado de la realidad, de ser visto y oído por el resto, de realizar algo más permanente que la propia vida.

Cuando la vida privada prevalece sobre la existencia, se crea el aislamiento, hombres privados de ver y oír a los demás, y al mismo tiempo de ser visto y oídos. Una situación totalitaria se da cuando la esfera privada, doméstica invade lo público, para lo cual es necesario, dentro del sistema democrático, que los y las ciudadanos y ciudadanas logren ser asumidos como sujetos políticos deliberantes (Arendt, La condición humana, 2005, p. 41).

La comprensión teórica de la distinción de la esfera pública y privada, da cabida para entender el traslado del fenómeno de la corrupción, pero antes tomando en cuenta que el mismo se desenvuelve dentro de un sistema de gobierno de democracia representativa moderna.

### **3.2. El sistema democrático moderno y su configuración en la esfera pública y privada.**

Como hemos analizado, la esfera pública y la privada dependen y se delimitan mutuamente, comprendiendo que la privada corresponde al ámbito vinculado con las actividades familiares, mientras que la pública se enmarca en las actividades de la política, como lo plantea De la Torre:

Lo público y lo privado se reclaman constantemente. El interés público se determina inmediatamente en relación con interés privado; los dos términos se determinan recíprocamente cuando el uno es ocupado por el otro, en el sentido que la esfera pública llega hasta donde llega la privada. Esta relación es dinámica, continua y también ambigua

porque funciona como vasos comunicantes. El aumento de la esfera pública, provoca la disminución de la privada y en ese movimiento se complica por los juicios de valor contrapuestos (De la Torre P. , 2004, p. 196).

Siguiendo esta línea de análisis, el Estado dentro del sistema democrático moderno se configura por el poder del pueblo entre iguales y desiguales, es decir que este poder se dinamiza en tanto se refiera al poder de los incompetentes que funda y niega el poder de los competentes, una igualdad que posibilita el funcionamiento de una maquinaria no igualitaria, presentándose una lógica que no distingue lo público de lo privado, como lo explica Ranciere:

Desde que el lazo con la naturaleza está cortado, que los gobiernos son obligados a figurarse como instancias de lo común de la comunidad, separados de la lógica de las relaciones de autoridad inmanentes a la reproducción del cuerpo social, existe una esfera pública, que es una esfera de encuentro y de conflicto entre las dos lógicas opuestas de la policía y de la política, del gobierno natural de las competencias sociales y del gobierno de no importa quién. La práctica espontánea de todo gobierno tiende a estrechar esta esfera pública, a tornarla su asunto privado y, para esto, rechazar del lado de la vida privada las intervenciones y los lugares de intervención de los actores no-estatales (Ranciere, 2006, p. 46).

El sistema democrático moderno ha dirigido a la sociedad hacia el reconocimiento de la igualdad de los individuos como sujetos políticos reconocidos como seres inferiores y al mismo tiempo reconocer como público a los espacios de discusión política en los que se desenvuelven. Con ello se incluye al número de electores y elegibles, antes excluidos de la vida pública por no pertenecer a los círculos exclusivos de sociedad, entre los cuales se encontraban clase obrera, migrantes, amas de casa y generalmente poblaciones que no formaron parte de dichos círculos. Estas luchas de inclusión de estos sectores en la vida pública, por una parte buscan evitar que la representación política este dirigida a salvaguardar los intereses de las clases dominantes, catalogándose como movimientos sociales que buscan reivindicar su participación en espacios, relaciones e instituciones, consideradas como privadas.

Así, el Estado ejerce dominación a través de una lógica de la distribución de las esferas, ya que por un lado pretende separar lo público de los intereses privados de la sociedad, exaltando la igualdad de los individuos pero estrictamente dentro del contrato social, donde la soberanía del pueblo está en función del accionar de los gobernantes. En este punto, es donde predomina la esfera privada, reflejada en el principio de libertad pero referida a los gobernantes, quienes detentan los poderes inmanentes a la sociedad. Como Ranciere explica, el sistema democrático moderno busca asegurar la riqueza a través de la

configuración de una esfera pública privatizada, quitando esa línea distintiva que permite que sean manejadas por el poder dominante.

La democracia no puede identificarse jamás con la simple dominación de lo universal sobre lo particular. Porque, según la lógica policial, lo universal es sin cesar privatizado, sin cesar acompañado de una repartición del poder entre nacimiento, riqueza y «competencia» que actúa en el Estado como en la sociedad. Esta privatización se efectúa a menudo en el nombre mismo de la pureza de la vida pública que se opone a las particularidades de la vida privada o del mundo social. Pero esta pretendida pureza de lo político no es más que la pureza de una distribución de los términos, de un estado de las relaciones entre las formas sociales del poder de la riqueza y las formas de privatización estatal del poder de todos. El argumento confirma solamente lo que presupone: la separación entre los que están o no están «destinados» a ocuparse de la vida pública y de la distribución de lo público y lo privado. El proceso democrático debe entonces poner constantemente en juego lo universal bajo una forma polémica. El proceso democrático es el proceso de esta puesta en juego perpetua, de esta invención de formas de subjetivación y de casos de verificación que contrarían la perpetua privatización de la vida pública. La democracia significa, en este sentido, la impureza de la política, la recusa de la pretensión de los gobiernos a encarnar un principio unitario de la vida pública y a circunscribir por este la comprensión y la extensión de esta vida pública. Si hay una «ilimitación» propia de la democracia es ahí que reside: no en la multiplicación exponencial de los individuos, sino en el movimiento que desplaza sin cesar los límites de lo público y de lo privado, de lo político y de lo social (Ranciere, 2006, pp. 52-53).

La no distinción de la esfera pública y privada dentro del sistema democrático moderno ha desembocado en abrir brechas legales y normativas para el cometimiento y consecución de actos corruptos dentro de la función pública, como una dinámica dirigida a sostener el modelo de acumulación del capital y salvaguardar los intereses económicos de las élites, en palabras de Jaramillo Garbanzo:

Finalmente, desde los años noventa la perspectiva de la corrupción como fenómeno que conlleva consecuencias negativas se ha impuesto sobre las perspectivas revisionistas (que no la ven como un mal en sí mismo) y funcionalistas (que le señalan efectos positivos) y ha tendido a girar alrededor de su impacto sobre el funcionamiento del modo de producción capitalista y el devenir de las democracias consolidadas o en proceso de construcción (Jaramillo Gabanzo, 2011).

En este punto, el sistema democrático moderno es susceptible al cometimiento de actos de corrupción, si desde el enfoque de gestión pública se prioriza sostener un modelo de salvaguarda del capital y la economía. Sin embargo, esto no necesariamente se convierte en una dinámica de causa-efecto, ya que los actos de corrupción pueden ser evitados y controlados por parte del Estado; lo cual implica el seguimiento estricto de la normativa legal y jurídica planteada dentro del sistema, factor el cual no siempre está presente en la lógica de gestión pública, cuando se tienen como objetivo el logro de los objetivos planteados en el proyecto político, beneficiando al grupo social que ostenta el poder

público y al mismo tiempo a sus intereses privados. El análisis realizado, permite comprender que la estructura social y política del juego democrático permite el cometimiento de actos de corrupción, el mismo que está presente en todos los niveles de la esfera pública e independientemente del o la gobernante, aunque su principio de individuación y deseo corrupto, puede determinar el grado y la frecuencia de cometimiento y apareamiento de este fenómeno.

Para decantar este análisis conceptual en un caso concreto, en el siguiente ítem, describiremos los elementos internos y externos que estuvieron presentes en el gobierno de Abdalá Bucaram y comprender como se configuró la corrupción en este periodo.

### **3.3. Análisis descriptivo del gobierno presidencial de Abdalá Bucaram (10 de agosto de 1995 – 05 de febrero de 1996).**

Existe una tendencia de inclinación de los grupos de poder, que se encuentran en el gobierno o aquellos que manejan los medios de producción nacional e internacional a asegurar sus intereses particulares-privados. Este fenómeno atenta contra los valores impersonales, para cometer actos corruptos, lograr beneficio personal y evitar los procesos burocráticos para lograr sus metas con mayor agilidad y prontitud. Estas metas y/o intereses particulares, de un grupo político determinado, puede extrapolarse hacia un interés general-colectivo, es decir, un acto de corrupción se justifica en función de lograr un beneficio asumido como común. Es así que muchos gobiernos lo realizan para optimizar su gestión, como menciona Huntington: “en términos de crecimiento económico, la única cosa peor que una sociedad con una burocracia centralizada, rígida y deshonestas es una sociedad con una burocracia centralizada, rígida y honesta” (Huntington, 1973).

Durante el gobierno de Abdalá Bucaram, las motivaciones políticas propias y del PRE, como se conoce y registra, echaron por tierra los valores impersonales, acudiendo a actos como el pago de sobornos para la asignación de proyectos ineficientes que ocasionaron más gasto público, constante ineficiencia en los trámites ciudadanos, adjudicación de licencias, préstamos, concesiones de tierra, acceso privilegiado a los recursos públicos, mientras iba decreciendo la economía del país. Esta fue una tónica constante de comportamiento y funcionamiento tanto personal, familiar como organizacional, cuyos matices estuvieron presentes durante la gestión pública direccionada por la tendencia bucaramista (Paz y Miño Cepeda, 2010).

Dentro del PRE, organización política con la cual Abdalá Bucaram llega al poder, fue característico encontrar elementos relacionados con la corrupción, que con el tiempo se fueron institucionalizando, lógica la cual se trasladó al manejo del Estado, posibilitando la diseminación de la corrupción a toda la estructura social (Freidenberg & Alcántara, 2001). Durante este gobierno, los vacíos y fragilidades presentes en el marco legal y jurídico del sistema democrático del Ecuador, y que los antecesores gobierno hicieron uso para cometer actos de corrupción, dieron cabida a la creación de estructuras que de manera continua buscaban alcanzar beneficios personales a expensas de un bien público al mismo tiempo de asegurar la impunidad.

La voluntad personal de Abdalá y la familia Bucaram es el elemento nuclear que configura sus comportamientos y deseos y se trasladan a la esfera pública, a través de la estructura organizacional de su partido político, el PRE. Este recorrido se hace visible, cuando el 29 de enero de 1984, el PRE consigue obtener tres escaños dentro del Congreso Nacional (Función Legislativa) y lo más importante, Abdalá Bucaram gana la alcaldía de Guayaquil, que fue interrumpida dos veces, siendo la primera cuando le fue impuesta una pena de cuatro días de prisión por difamar al entonces Presidente, León Febres Cordero, del Partido Social Cristiano (PSC)<sup>12</sup>, y la segunda cuando se le imputó igual delito con respecto a las Fuerzas Armadas, a las que acusó de "no servir absolutamente para nada que no sea gastar plata" (De la Torre C. , 2001).

El deseo propio dentro de los individuos por la conservación de la vida, dirigida en una sociedad individualista, impulsa que ante las sentencias en su contra, Abdalá Bucaram en 1985 decida huir hacia Panamá donde se radicó hasta 1987, para evitar una experiencia carcelaria de largo tiempo. Anterior a su regreso, las autoridades panameñas le detuvieron temporalmente para responder por cargos judiciales en relación con un asunto de drogas<sup>13</sup>.

A su regreso, se candidatizó a las elecciones presidenciales de 1988 y 1992, sin obtener resultados exitosos. En la primera ocasión fue el candidato sorpresa y se colocó por debajo de Rodrigo Borja con el 17,6% de los votos, mientras que en la segunda vuelta, obtiene el

---

<sup>12</sup> Es necesario aclarar que en las elecciones presidenciales de ese año el PRE no presentó candidatura propia y optó por apoyar al dirigente político serrano Rodrigo Borja Cevallos, del partido socialdemócrata Izquierda Democrática (ID) frente a León Febres Cordero, dando muestra del revanchismo y conflicto que tenía el PRE y su líder con el PSC.

<sup>13</sup> Dentro de este caso, Bucaram siempre declaró que la policía del dictador Manuel Antonio Noriega había colocado cocaína en su vivienda para tenderle una trampa, como una estrategia para deshacerse de él, ante pedido del gobierno de León Febres Cordero.

46%. En la segunda elección, quedó en tercera posición con el 22% de los votos. Estas campañas electorales, al igual que las anteriores, estuvieron cargadas de discursos populistas, confrontativos y revanchistas, que si bien no le permitieron llegar a la Presidencia de la República, arrastraron las candidaturas de los gobiernos locales y la obtención de escaños en el Congreso Nacional, aumentando la representación parlamentaria del PRE, pasando de los ocho escaños en las legislativas de 1988 a los once en 1990 y a los trece en 1992 (Acosta, 2001).

La falta de coherencia ideológica en la participación durante las campañas electorales, es un elemento que muestra de forma fehaciente del sentimiento de revancha del PRE contra la oligarquía guayaquileña, representada en el campo de la política por el PSC. En la campaña electoral por la presidencia de 1984, la Izquierda Democrática (ID)<sup>14</sup>, lanza la candidatura de Rodrigo Borja, que junto con León Febres Cordero llega a la segunda vuelta, y sorprendentemente recibe el apoyo del PRE, a pesar del distanciamiento ideológico entre ambos partidos políticos. Para la campaña electoral de 1988, se da un enfrentamiento político entre la ID y el PRE, contexto en el que se presentan episodios como el protagonizado por Bucaram al referirse al candidato socialdemócrata, Rodrigo Borja, como un hombre "sin fortaleza ni espíritu", que tenía el "esperma aguado" y que le parecía un "ateo alcohólico", a lo cual el candidato de la ID respondía con calificativos como "narcotraficante fascista" al referirse a Bucaram. En esta campaña, el PRE del discurso se dirigió a consolidar la identificación con el pueblo de a pie y en alardear constantemente sobre el tamaño de sus órganos sexuales con la frase: "las elecciones se libran huevo a huevo, de varón a varón", denotando su comportamiento machista y sexista. Esta situación se repite en la campaña electoral de 1992, cuando en la segunda vuelta, el candidato Sixto Durán Ballén, candidato de la derecha conservadora, tuvo que enfrentar al candidato del PSC, Jaime Nebot, y recibió el apoyo del PRE, con lo cual llega al Poder Ejecutivo. Aunque en el transcurso de la misma, el PRE tomó parte activa en la oposición, alejándose del compromiso político<sup>15</sup> (Freidenberg, 2003).

---

<sup>14</sup> La Izquierda Democrática es un partido que destaca por su ideología socialdemócrata y forma parte de la Internacional Socialista. Nació como movimiento en abril de 1970, pero fue fundada como partido en 1977, bajo el mando del ex Presidente de la República Rodrigo Borja (1988-1992). Fuente: <http://www.latinoamericalibre.org/ecuador/sistema-de-partidos/#sthash.z80FG8Li.dpuf>

<sup>15</sup> Durante el periodo presidencial de Sixto Durán Ballén, Abdalá Bucaram continuó con su discurso opositor en contra del gobierno, a la par de Bucaram desarrollar una lucrativa actividad empresarial en los sectores de la producción agrícola, la importación de bienes de consumo y las

Durante las campañas electorales y la vida política del PRE, está presente un discurso y comportamiento basado en la demérito de las cualidades políticas e incluso físicas de sus rivales, lo que se traslada a la gestión pública de los distintos cargos que ocuparon los miembros de esta organización política, que muchas veces recurrieron a la estrategia de bloqueo de las acciones que realizaban quienes fueran considerados sus enemigos (Alcántara Sáenz & Barahona, 2003).

Llegando a la campaña presidencial de 1995, al igual que las anteriores, estuvo llena de insultos, difamaciones, acusaciones, la implicación de enormes sumas de dinero en el marketing electoral y otros factores más. En este contexto, y a diferencia de las campañas anteriores, Bucaram logra acceder a la Presidencia de la República del Ecuador, superando a Jaime Nebot, hecho el cual significó un duro golpe al tablero político del Ecuador, ya que el gobierno saliente de Sixto Durán Ballén había tenido una gestión marcada por políticas neoliberales que claramente beneficiaron a dicha oligarquía (Freidenberg, 2003).

La llegada y ascenso a la Presidencia de la República de Abdalá Bucaram y el PRE representa el logro más importante alcanzado por estos actores, que se convierte en la cima de todo un proceso histórico en la vida política de la familia Bucaram. Desde Assad Bucaram “*Don Buca*”, hasta Abdalá Bucaram, el deseo que ha movido todo su accionar ha sido la llegada a la Presidencia de la República. El mensaje populista y excéntrica personalidad, el apodo de “*El Loco*”, el espectáculo del baile y la tarima llevaron a tan particular personaje al puesto político de mayor relevancia en el país, acentuando una rivalidad con la oligarquía tradicional, usando como recurso un discurso que releva a las clases populares en una dialéctica marxista, de tintes esperanzadores, por lo cual ganó el favor de los sectores de la población más desfavorecidos y hastiados de los políticos tradicionales (Freidenberg, 2003).

La victoria electoral de Abdalá Bucaram permitió además que el PRE obtenga 19 escaños en el Congreso Nacional, posicionándose como la segunda fuerza política del país por detrás del PSC. El 10 de agosto de 1995, Abdalá Bucaram asume la Presidencia y formó una coalición el Movimiento Independiente por una República Auténtica (MIRA), Acción Popular Revolucionaria Ecuatoriana (APRE) y Liberación Nacional (LN). La jefa del MIRA, Rosalía Arteaga Serrano, asumió la Vicepresidencia y por el APRE, Frank Vargas

---

comunicaciones. Llegó a controlar cuatro emisoras de radio y una de televisión. Fuente: [http://www.cidob.org/ca/documentacio/biografias\\_lideres\\_politicos/america\\_del\\_sur/ecuador/abdala\\_bucaram\\_ortiz](http://www.cidob.org/ca/documentacio/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/ecuador/abdala_bucaram_ortiz)

Pazzos, fue posesionado como Ministerio de Gobernación y Justicia. El gobierno presidencial de Abdalá Bucaram presentó un plan de reformas profundas en la economía y la política, acompañadas de propuestas de campaña que en la práctica eran de difícil consecución, dentro de un discurso contradictor a la libertad de mercado, y las políticas de ajuste y desregulación preceptuado por el FMI y el Banco Mundial, implementadas en el gobierno de Durán-Ballén (Freidenberg, 2003).

En el transcurso de la vida privada de la familia Bucaram, está presente una lógica de cacicazgo en el manejo de sus negocios, acompañados por un número considerable de escándalos de violencia, rayando incluso en la generación del miedo como elemento de relación con quienes les rodearon. El comportamiento particular de la familia Bucaram, determinado por su origen y prácticas culturales y el anhelo de aceptación e integración dentro de los altos círculos sociales de la oligarquía local guayaquileña, desarrolló en esta familia un deseo cada vez más fuerte para consolidar poder económico y político que permita enfrentar a estos grupos oligárquicos y posicionarse como un grupo relevante en la vida social y política de Guayaquil. Este sentimiento y deseo cargado de revanchismo estuvo presente desde el discurso político del líder Assad Bucaram, que a modo de bien material, fue heredado a Abdalá Bucaram y plasmado en la gestión pública de los cargos públicos a los cuales accedió, incluido durante su permanencia en el poder ejecutivo (Freidenberg, 2003).

Partiendo del discurso mesiánico de salvar a las clases vulnerables y descrédito de sus opositores, el gobierno presidencial de Abdalá Bucaram estuvo determinado por la acudir a recursos como la difamación, comportamientos autoritarios y al uso de recursos públicos como si fueran bienes privados para consolidar el creciente capital de la familia y grupos afines, que a la vez justificaba una gestión poco planificada y discrecional del Estado (Calderon, 1997).

La corrupción durante este gobierno, para Abdalá Bucaram no tenía una carga negativa, ya que entra en la cotidianidad de su vida privada y por lo tanto en la vida política es asumida con normalidad. Lo anterior se refleja en la respuesta a todas las acusaciones de corrupción, que fueron contestadas, ya sea justificando su inocencia en la negación de haber quebrantado una ley, la cual era injusta e inválida, o en declararse víctima de una persecución política por lo que representa la figura de Abdalá Bucaram. Todos estos elementos todavía siguen en definición y sanción desde un enfoque legal y jurídico, lo que

no implica que la gestión pública en este gobierno, estuvieran presentes elementos desestructuradores de la institucionalidad en el país, incorporando la ilegalidad en la cultura organizacional y calando en parte esencial del sentir colectivo de los ecuatorianos (Blanco y Negro, 1997).

Para contextualizar y entender la dinámica de la ruta del fenómeno de la corrupción durante el gobierno de Abdalá Bucaram, a partir de los elementos teóricos y datos expuestos, se realiza una descripción de los actos dolosos ocurridos durante el mandato presidencial y lograr el entendimiento del traslado del fenómeno de la esfera privada a la pública.

### **3.4. La corrupción política: el devenir de lo privado a lo público en el gobierno presidencial de Abdalá Bucaram.**

Abdalá Bucaram llega al poder con el apoyo de los poderosos sectores económicos de Guayaquil y Quito ligados a la colonia libanesa entre los que se cuenta al empresario Roberto Goldbaum, el grupo petrolero Peñafiel, el comerciante Alfredo Adum, Roberto Isaías y el grupo del ex Filanbanco, la red de comunicación: TC, TV Cable y radios Caravana y Súper K 800 y el empresario bananero Álvaro Noboa, quien llegaría a ocupar el cargo de Presidente de la Junta Monetaria (Acosta, 1997, p. 86). Este soporte económico viene vinculado con el apoyo de los sectores marginales urbanos y rurales, convencidos del discurso de masas, apego a las creencias, tradiciones y aficiones, factores claves para representar en Abdalá Bucaram la esperanza, como una figura mesiánica para los sectores social y económicamente excluidos.

El proceso electoral se caracteriza por dos opciones dentro de la cultura política de la Costa, por un lado Jaime Nebot, candidato Social Cristiano, que representaba la represión, autoritarismo y corrupción del gobierno de León Febres Cordero<sup>16</sup>, y por otro lado Abdalá Bucaram, siendo así una elección forzada por dos opciones, la una de continuidad y la otra un opción de echar a la suerte el destino del país, disfrazada en un discurso que toma como centro al pueblo, reivindicando los sectores más excluidos y guardando semejanza con las

---

<sup>16</sup> “El régimen de León Febres Cordero no estuvo exento de escándalos: fugaron los supuestos implicados en el remate de carros de lujo de la CTG; lo mismo hizo Joffre Torbay en el caso de los recolectores de basura, y volvió cuando prescribió la causa; en la compra del avión Fokker para TAME solo hubo glosas de la Contraloría. Quedaron en denuncias el presunto sobrepago para la vía Perimetral, el robo de orejeras de oro y pinturas de Carondelet, un discutido sobrepago en el caso de los 150 mil dólares supuestamente entregados al israelí Ran Gazit para organizar la lucha contra la guerrilla de AVC”.

ideologías de izquierda. La postulación de Abdalá Bucaram a la presidencia se da a través de la coalición PRE-APRE-LN-MIRA, en una campaña electoral plagada de promesas exageradas y muchas carentes de sentido que se oponían a las políticas neoliberales del otro candidato (Angúlo Benavides, 1999).

Al llegar al poder, Abdalá Bucaram se rodea de un círculo íntimo de poder, formado por sus familiares más cercanos y empresarios amigos, como mencionamos anteriormente, vinculados al sector importador, quienes aseguraron un pacto de lealtad y complicidad, para la implementación de las políticas de gobierno que se basaban en un fuerte discurso de modernización, basada en la implantación del sistema de convertibilidad<sup>17</sup> (Acosta, 1997, p. 86). El cambio de manos del poder se dirigió hacia grupos oligárquicos del sector comercial de importación, legal e ilegal, que mantenían la misma lógica de acumulación de importantes fortunas y consecuentemente el fortalecimiento de nexos entre sus intereses privados y el manejo del Estado. De esta forma, el acceso al poder estuvo motivado por el manejo del Estado para concentrar la riqueza, incluso a través del cometimiento de actos dolosos. La familia Bucaram se instala en el poder, articulando una red de funcionarios y funcionarias públicos útiles para lograr este objetivo, conociendo de antemano la rentabilidad que tenían los negocios estatales (Angúlo Benavides, 1999).

El espectáculo y escándalo público fueron factores comunes durante este gobierno, como un mecanismo para acercarse a las masas, como señala Javier Ponce, “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” (Ponce, 1997, p. 35). La corrupción marca en este periodo una constante de comportamiento de los funcionarios y funcionarias dentro del gobierno, como señala Echeverría:

...se produce un quiebre del sistema (político), que evidencia no solamente las fallas estructurales de su ensamblaje jurídico, sino algo más: su incapacidad para mediar en los conflictos y reducir la complejidad de una economía y una sociedad cuyos problemas tendían a agudizarse crecientemente (Echeverría, 1997, p. 12).

---

<sup>17</sup> “Igualmente, hay que considerar lo que habría significado el programa de convertibilidad en las relaciones económicas con nuestros vecinos. Ellos habrían sido grandes beneficiarios de la convertibilidad, al encontrar una enorme ventaja comercial en nuestro rezago cambiario. Por ejemplo, los productos colombianos, particularmente los manufacturados, habrían sido relativamente más baratos, mientras que nuestras exportaciones para mantenerse competitivas habrían tenido que presionar los precios hacia abajo o mantenerlos en niveles estables, buscando reducir los costos vía salarios bajos o mayor desempleo”.

Los actos de corrupción, escándalos y comportamiento que rayaba en lo ridículo, marcó una tendencia en la modalidad de gestión pública de Abdalá Bucaram, que al igual que en anteriores cargos públicos que desempeñó, estuvieron atravesados por conocidos escándalos (Aspiazu, 1998). Todo esto desembocó en el levantamiento y protesta ciudadana, dando como resultado jornadas de movilizaciones organizadas por los sectores sociales y que el 05 de febrero de 1997, fuera destituido de su cargo, posterior a la sentencia dictada por el entonces Congreso Nacional del Ecuador, la Función Legislativa, al declararlo imposibilitado para gobernar por incapacidad mental (Narváez, 1997, p. 147). Posterior a este hecho, Abdalá Bucaram huyó del país, buscando asilo en Panamá, al igual que veces anteriores cuando en 1988 durante su gestión como Alcalde de Guayaquil, recibió una orden de detención emitida por la Contraloría General de la Nación por un caso de malversación de fondos públicos.

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 bucaratismo, defensa de las áreas estratégicas de la economía, convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente [...] 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 hecho 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 "piponazgo" 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 (Diario Hoy, 1997).

Con el objetivo de asentar el análisis de la corrupción durante el gobierno de Abdalá Bucaram, es necesario aclarar que los casos que empezaron a surgir, posterior a la posesión de Fabián Alarcón como presidente interino del Ecuador, estuvieron presentes en todos los sectores del gobierno, pasando por toda la tipología de la corrupción como delito, muchos de los cuales usando estrategias inimaginables para la época, en detrimento de las arcas

fiscales y generando cada vez más indignación en la población. Sin embargo, existen dos casos que por su relevancia y efectos en el Estado, es necesario centrar el análisis en el *Manejo de Aduanas* y el caso de la *Mochila Escolar*.

### **3.4.1. Manejo de Aduanas<sup>18</sup>.**

Según el informe de la Comisión de Fiscalización del Congreso Nacional, la corrupción en las aduanas en el gobierno de Abdalá Bucaram, señala un perjuicio que llega a los 215 mil millones de sucres, de los cuales alrededor de 80 mil millones beneficiaron a la red de corrupción controlada desde la Presidencia de la República, donde participaba el hijo del presidente Jacobo Bucaram Pulley, mientras que el resto de dinero benefició a organizaciones dedicadas al contrabando y la evasión arancelaria.<sup>19</sup>

Detalla el informe de la Comisión de Fiscalización del Congreso Nacional, que ingresaron 27.419 contenedores de los cuales 23.564 pertenecían a FCL<sup>20</sup> y 3.855 a LCL<sup>21</sup>. De la empresa FCL se emitió la autorización de para 22.763, quedando 801 fuera del registro, es decir, desaparecieron, mientras que de la empresa LCL se registraron 1.233, quedando de igual manera desaparecidos 1.499, dando como resultado que 2.300 contenedores desaparecieron y no pagaron impuestos. Es así que 800 contenedores en un primer momento y 200 en un segundo momento, sean declarados en abandono tácito. En base a los informes presentados, como resultado se dio que 600 contenedores hayan desaparecido, sin explicación alguna, generando un perjuicio para el Estado de 18 millones de dólares (Revista Vistazo, 1997, p. 11). A estas cifras, hay que sumar que dentro del mismo caso de 751<sup>22</sup> contenedores pertenecientes a varios propietarios a nombre de LCL, no existen registros de salida y por lo tanto evadieron el pago de los tributos correspondientes.

Dentro del mismo caso de *Manejo de Aduanas*, se presentaron varios elementos que se concatenan uno con el otro e incrementan más la cifra de perjuicio al Estado. Uno de ellos es la evasión de tributos de los contenedores ingresados sin un certificado de verificación, que fueron nacionalizados y valorados a menos de USD\$ 5.000. Según la ley vigente en

---

<sup>18</sup> Información extraída de Comisión de Fiscalización. (1997). Informe de Fiscalización. Congreso Nacional del Ecuador, Quito: Congreso Nacional del Ecuador. Para mayor detalle, ver [Anexo 3](#).

<sup>19</sup> Basado en la información presentada por el Ing. Luis Chiriboga, Presidente de la Subcomisión de áreas estratégicas, puertos y aduanas, en el marco del Informe de la Comisión de Fiscalización del Congreso Nacional en Quito, mayo de 1997.

<sup>20</sup> FCL (Freight Cargo Logistics) Import-Export S.A. Empresa radicada en Quito

<sup>21</sup> LCL in Ecuador. Empresa radicada en Guayaquil.

<sup>22</sup> Como estos contenedores pertenecían a varios propietarios, fueron 3.004 conocimientos de embarque.

ese entonces, este tipo de carga no pagaba aranceles y por lo tanto eran rematados. Este vacío legal conjugado con el deseo de aprovecharlo en beneficio particular, llevó a que estos contenedores sean subvalorados en cerca de USD\$ 15.000, evadiendo USD\$ 4.800 en cada uno de los 2.170 nacionalizaciones de contenedor, dando como resultado la cifra de USD\$ 10 millones 416 mil de evasión tributaria (Comisión de Fiscalización, 1997). Dentro del mismo informe, se establece que el contrabando de mercancía dentro de las aduanas, contando con la evasión de impuestos IVA e ICE, en base al cálculo estadístico, el valor promedio de cada contenedor es de USD\$ 60 mil, considerando tasa de cambio de la época, aranceles, número de contenedores y embarques, el total de evasión tributaria asciende a USD\$ 61'185.600, que al tipo de cambio equivale a 213.231'816.000 sucres.<sup>23</sup>

Dentro de esta inmensa red de corrupción estaban involucrados funcionarios y funcionarias públicos, miembros de la familia Bucaram, importadores privados generalmente vinculados con Abdalá Bucaram y financistas de su campaña electoral. Esta serie de actos corruptos fueron facilitados por la alteración del sistema informático, en la modificación de la matriz de aforo, asignando a la verificadora de forma manual por un funcionario designado por la autoridad Carlos Hidalgo Villacís, quien ejerciendo la Subsecretaría de Aduanas, designó al Ing. Oscar Armijos como Director Nacional de organizaciones y sistemas de la Dirección Nacional de Aduanas, para influir en la empresa IBM para que cambie el sistema de importaciones en el Distrito de Guayaquil y no refrendar el nombre de la verificadoras asignada, para realizar el aforo físico. De esta manera, la administración de las aduanas podía designar con absoluta discrecionalidad y extorsionar a los

---

<sup>23</sup> Cálculo presentado en el Informe:

Para el cálculo de la evasión tributaria se establecieron las siguientes premisas:

- El contrabando se realiza con mercancías de arancel 15 y 20%, al cual se suma el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y, en ciertos casos, el Impuesto a los Consumos Especiales (ICE); lo que fija un promedio tributario del 32% del valor CIF (Costo, Seguro y Flete) de la mercaderías;
- En base a un estudio estadístico de varias mercancías que trae un contenedor, se estableció como valor promedio estimado 60 mil dólares USA por contenedor.
- El tipo de cambio del dólar en el período analizado estaba en 3.485 sucres promedio.
- Para el cálculo de la carga suelta, se presume que cada conocimiento de embarque representa el 25% del total del valor de los contenedores.

A. 2.300 Contenedores FCL x 60.000 dólares = 138 millones de dólares.

Arancel del 32 %: 44'160.000 dólares de evasión, es decir, 153.897'600.000 sucres

B. 3.004 conocimientos de embarque en los Contenedores LCL x 15.000 dólares = 45'060.000 dólares.

Arancel del 32%: 14'419.200 dólares de evasión, es decir, 50.250'912.000 sucres

C. Carga sin verificación: 2'606.400 dólares, es decir 9.083'304.000 sucres.

El total de la evasión tributaria asciende a US\$ 61'185.600, equivalentes en ese tiempo a 213.231'816.000 sucres.

importadores y beneficiar a los contrabandistas en la salida de la mercadería importada (Comisión de Fiscalización, 1997). En base a la investigación realizada por la revista Vistazo el sábado 27 de julio de 1996 se reunieron el Presidente de Panamá, Ernesto Pérez Balladares, y el Presidente electo de Ecuador, Abdalá Bucaram, con el objetivo de brindar el apoyo a este país para la eliminación de la norma aduanera que obligaba a la verificación de la mercancía antes de ser embarcada en la Zona Libre, revelando la expansión de la red de corrupción hasta Panamá, beneficiando a los exportadores panameños y a sus mejores clientes, los contrabandistas ecuatorianos (Revista Vistazo, 1996, p. 13). Una red de tramitadores coadyuvaba el proceso, colocando la mercadería en bodegas privadas, sin registro para dirigir las a compañías privadas, evitando procesos de aforo y verificación (Blanco y Negro, 1997).

Uno de los datos más interesantes dentro de todo este entramado de actos corruptos fue que los contenedores eran almacenados sin ninguna secuencia lógica y los supervisores o encargados del aforo no tenían horario fijo ni cumplían las 8 horas diarias de trabajo, además de usar la alteración de documentos para la declaración de la mercadería, como fue el caso de Sandra Catalina Curay Caiza, quien declaró ser afiliada al Plan de Vivienda "Un solo toque", donde presentó su cédula y posteriormente apareció su nombre para la importación de un contenedor (Revista Vistazo, 1997, p. 11). De este modo en la red de corrupción dentro de las aduanas no solo estaba involucrada la entidad directiva de esta instancia, sino además el Registro Civil.

Dentro de los involucrados en la red de corrupción en las aduanas, aparece Adolfo Pulley, el cuñado de Abdalá Bucaram, el Subsecretario de Aduanas, Carlos Hidalgo Villacís, el Administrador de Aduanas, Xavier Aguirre, y al Jefe de Carga, Víctor Miranda<sup>24</sup>. Estos personajes estaban articulados por la banda de "Los Pepudos" encabezada por Víctor Manuel Suárez, quien a través de decreto presidencial No. 82, fue nombrado director del servicio de Vigilancia Aduanera. A ellos se suma Alejandro Muñoz Pérez, alias el Pepudo Alejo, quien fue acusado y detenido por el secuestro de Víctor Miranda y el intento de secuestro de Carlos Hidalgo Villacís, que en declaraciones señaló que Abdalá Bucaram conocía sobre la red de corrupción dentro de las aduanas y se beneficiaba de la misma

---

<sup>24</sup> Según el reportaje de la revista Blanco y Negro de Diario Hoy, del domingo 09 de marzo de 1997, Víctor Miranda fue el compositor de la canción "La fuerza de los pobres", tema utilizado durante la campaña electoral para la presidencia.

(Blanco y Negro, 1997). Dentro de este caso, fue claro el mayor hecho de nepotismo con la participación de Jacobo Bucaram Pulley, hijo de Abdalá Bucaram<sup>25</sup>.

La corrupción dentro de las aduanas llegó a oídos de los medios de comunicación en Estados Unidos, específicamente del Miami Herald basándose en las denuncias realizadas por el ex-embajador Leslie Alexander, quien mencionó un perjuicio de USD\$ 100 millones a grandes compañías norteamericanas como Eveready, Bristol-Myers, Squibb, Shell Oil y Texaco, además de ser sometidas a chantajes para viabilizar las trabas aduaneras.

Es así que la red de corrupción en el manejo de las aduanas se compone de una extensa red de funcionarios y funcionarias públicos que avalados por el presidente Abdalá Bucaram a través de prácticas de evasión de la ley, lograron imponer a la corrupción como sistema dentro de las aduanas, donde participaron además contrabandistas nacionales e internacionales, empresarios privados e incluso gobiernos, afectando al fisco y en beneficio de los intereses privados de personas o grupos relacionados directa o indirectamente con el gobernante de turno.

### **3.4.2. Mochila Escolar<sup>26</sup>**

La Ministra de Educación Sandra Correa es acusada de plagio intelectual de tesis y apropiamiento indebido del título de doctora en jurisprudencia, hecho el cual generó las primeras sospechas de la actuación de la ministra, que fueron corroboradas al comprobar su vinculación con un perjuicio para el Estado por acerca de 40 mil millones de sucres en la adquisición de paquetes de materiales educativos que nunca fueron entregados y la concesión tuvo sobreprecio (Ver [Anexo 3](#)).

La empresa Promotora S.A. de Colombia, a través de Antonio López, el 13 de septiembre de 1996, presenta el presidente Abdalá Bucaram una serie 45 de proyectos de orden social, entre los cuales incluía: 1) *Mochila Escolar* para todos los escolares de primaria básica, 2) 100 restaurantes para 75 escolares cada uno, 3) bancos de textos para todas las escuelas públicas, 3) bibliotecas escolares para todas las escuelas públicas, 4) cinco unidades móviles para consulta médica, 5) suministro gratuito de medicamentos para todas las

---

<sup>25</sup> Según el reportaje de la revista Blanco y Negro de Diario Hoy, del domingo 09 de marzo de 1997, Cuando Abdalá Bucaram fue informado del caso, en octubre de 1996, “le partió un palo en la espalda a su hijo luego de saber que depositó 180 millones de sucres en una cuenta de un banco”.

<sup>26</sup> La información está tomada del informe de la Comisión de Fiscalización del Congreso Nacional presentada por la Subcomisión sobre el caso "*Mochila escolar gratuita*", presidida por el Diputado Oswaldo Riofrio.

escuelas, 6) 50 centros de salud más medicamentos y material quirúrgico, y 7) 500 viviendas en la Provincia de Esmeraldas. Dentro de la propuesta presentada no se incluyeron costos unitarios, pero el total de la oferta fue de USD\$ 25 millones. Frente a esto, el 15 de octubre de 1996, el propio presidente emite el decreto N° 197, en el cual como un mecanismo para evitar la licitación pública, se acoge a letra a) del Artículo 6 de la Ley de Contratación Pública: No se licitan los contratos que sean necesarios para superar emergencias graves que provengan de fuerza mayor o caso fortuito, con lo cual se viabilizó la presentación de la segunda propuesta con tal solo cuatro (4) programas a un costo de USD\$ 40 millones. Para lo cual la Ministra de Educación Sandra Correa emite el Acuerdo 1337, acogiendo a la letra g: no se licitan los contratos cuyo proceso precontractual establecido en esta ley fuere declarado desierto después de la reapertura, permitiendo así que sea un proceso que no requirió la apertura de sobre ni concurso.

Con la adjudicación del programa *Mochila Escolar*, el 5 de noviembre, el Procurador General del Estado, Dr. Leonidas Plaza Verduga, emite informe favorable, pero señala diecinueve recomendaciones al contenido de las cláusulas, las mismas que no fueron recogidas al momento de la suscripción del contrato, al mismo tiempo que el Contralor, Dr. Fernando Rosero, considera procedente el trámite, pero se mantiene en un marco ambiguo, por cuanto "en su parte sustancial sugiere que "debe procederse al trámite", pero en su parte concluyente sostiene que "este informe de manera alguna se lo debe considerar como una autorización de procedimientos".

La gestión al margen de la ley y las fragilidades de la misma para evitar actos de corrupción en la contratación pública, fue la práctica estructural realizada en este caso, donde los actores involucrados conocían que estaban actuando alejado de las disposiciones legales. Siendo así que para el 11 de noviembre de 1996, la Ministra de Educación y el representante de Promotora de Intercambio S.A., Antonio López firman el contrato y el 29 de noviembre, se suscribe el convenio de crédito de proveedor entre esta empresa y el Estado ecuatoriano, donde Promotora de Intercambio S.A. se convierte en prestamista de la República del Ecuador por la suma de USD\$ 40 millones para adquirir los bienes dentro del contrato lo cual fue viabilizado mediante Decreto Ejecutivo No. 345 se autoriza el pago total de este monto y se encarga al economista Pablo Concha, Ministro de Finanzas y Crédito Público para que a nombre y en representación del estado ecuatoriano en calidad de préstamo suscriba con la firma Promotora de Intercambio S.A. de Colombia como

prestamista, un contrato de préstamo destinado a financiar el proyecto denominado *Mochila Escolar*, con plazo de 8 años incluidos 2.5 años de gracia y un interés a tasa libre a 180 días más un margen del 4% anual con una amortización de 11 cuotas semestrales anuales y consecutivas; siendo el organismo ejecutor el Ministerio de Educación y Cultura.

Este endeudamiento externo al que se somete el país, cuenta con la aprobación de la Unidad Técnica y de endeudamiento de la Procuraduría General del Estado, la Junta Monetaria y del Ministerio de Finanzas y Crédito Público, firmando un contrato que estipula el pago anticipado de USD\$ 12 millones pagaderos a través del Banco de Colombia, previa la presentación de un certificado de cumplimiento otorgado por el mismo Ministerio de Educación (Calderon, 1997). Para realizar los depósitos en el Banco de Colombia, se ingresaron ocho pagarés, uno de USD\$ 12 millones y siete de USD\$ 4 millones, y con el fin de asegurar el crédito, Sandra Correa se comprometió a que el Banco Central de Ecuador avale estos pagarés, que serían endosables y negociables en cualquier bolsa de valores. Esto por supuesto, va contra toda lógica de manejo financiero, ya que estos pagarés al estar avalados por el Banco Central podían ser negociados en cualquier momento y lugar y así se había entregado los USD\$ 40 millones por anticipado (Calderon, 1997). Como sucedió en la mayoría de los casos de corrupción de este gobierno, los sobrepagos en los anticipos estuvieron presentes, siendo el primero por USD\$ 12 millones, cuando correspondía entregarle USD\$ 6 millones (Ver [Anexo 5](#))<sup>27</sup>.

Dentro del informe de la Comisión de Fiscalización del Congreso Nacional se describió una serie de vacíos y violaciones legales en esta contratación y la presencia de una red amplia de corrupción que van desde el presidente Abdalá Bucaram hasta la propia Ministra de Educación, detectándose un perjuicio de cerca de USD\$ 30 millones, razón por la cual en juicios posteriores se establecieron responsabilidades penales para la ex ministra de Educación con orden de prisión (Revista Vistazo, 1997, p. 11).

Como podemos observar y retomando los insumos expuestos anteriormente sobre la tipología del delito de corrupción, en el caso del *Manejo de Aduanas*, se puede observar que están presentes actos de peculado por apropiación, por uso, por aplicación oficial, culposo y por extensión, ya que tuvo directa participación de los y las funcionarios

---

<sup>27</sup> Información respaldada en el Informe de la Comisión Control Cívico de la Corrupción. (1998). Hacia una Agenda Nacional Anticorrupción, y en el Informe del Congreso Nacional del Ecuador (1997) Informe de Fiscalización.

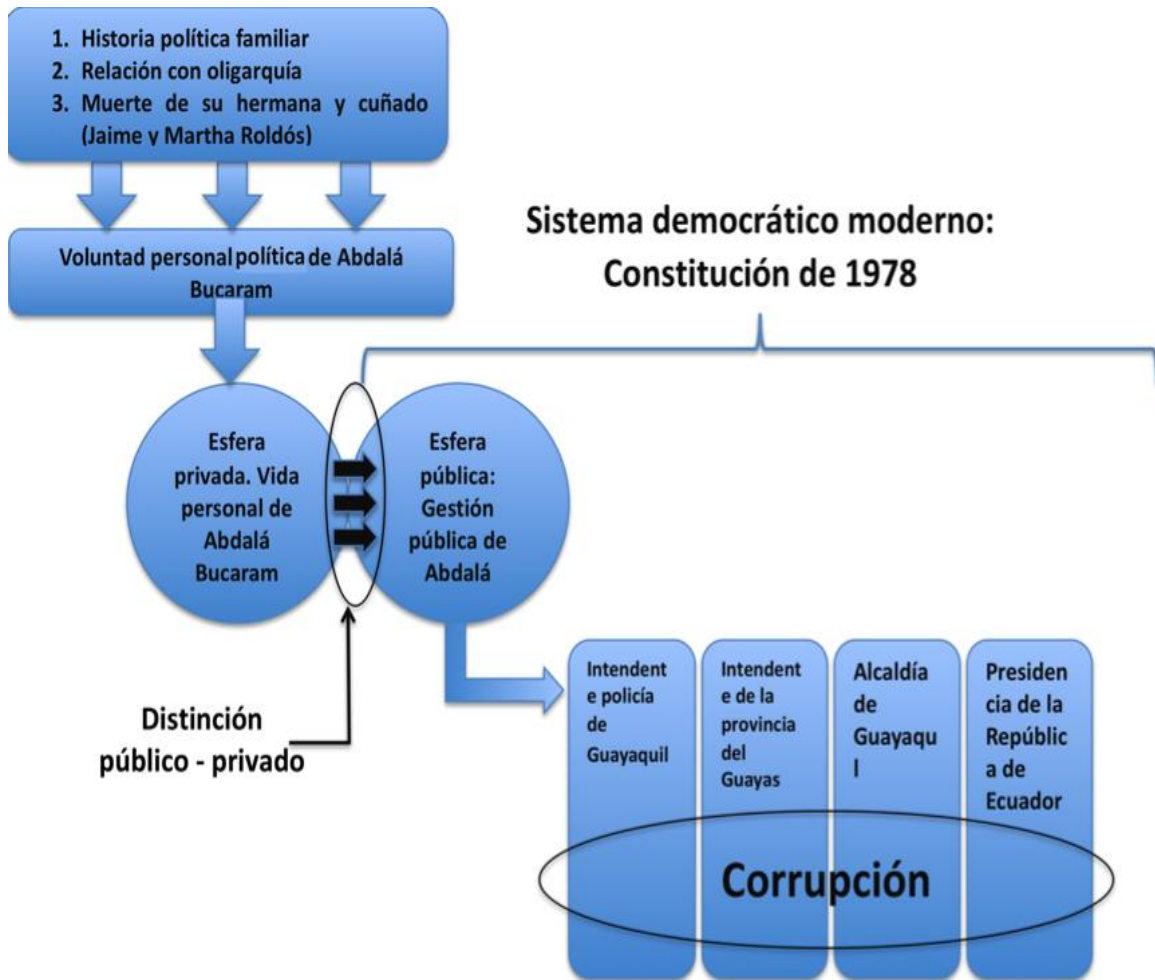
públicos, incluso del propio ex-presidente. Del mismo modo, en el caso de la *Mochila Escolar*, la participación de la ex-ministra y miembros de la familia Bucaram en el caso, a parte de ser tipificado como peculado, en todas sus formas, se dieron delitos de concusión y cohecho por dar u ofrecer, ya que incurrieron en prácticas corruptas no solo los y las funcionarios y funcionarias públicos, sino que las empresas, importadoras y demás actores particulares aprovecharon este contexto y condiciones para beneficio propio.

En estos dos casos de corrupción muestran de forma fehaciente que este fenómeno surge de los deseos privados que al llegar al ámbito público se valen de los vacíos y fragilidades del marco legal y la estructura del Estado, para asegurar el cometimiento exitoso de estos actos. Esta información da la pauta y los insumos para a continuación delinear la ruta del fenómeno de la corrupción, plasmada en el caso del gobierno presidencial de Abdalá Bucaram.

### **3.4.3. La ruta de la corrupción en el gobierno de Abdalá Bucaram.**

Como expusimos en un inicio, el análisis de la corrupción debe direccionarse por un lado a comprender el ámbito de lo público del sistema democrático moderno, y por el otro comprender el *principio de individuación* y la *voluntad* de Abdalá Bucaram, para que juntos e interrelacionados estos elementos puedan dar una visión clara de la dinámica de este fenómeno, específicamente durante este periodo de gobierno. Siguiendo esta línea de análisis, retomando toda la información teórica y de datos recopilados, la ruta de la corrupción política se desarrolla de la siguiente manera:

**Figura 2. Ruta del fenómeno de la corrupción en el caso Abdalá Bucaram.**



En el afán de cumplir con el objetivo de comprobar la hipótesis que dicta que la corrupción es un fenómeno que surge en la esfera privada y se desarrolla en la pública, se basa en que a través del ejercicio de recopilación de los elementos presentes tanto en el origen de la voluntad corrupta de Abdalá Bucaram, correspondiente al ámbito privado, como de los elementos presentes en el sistema democrático moderno de Ecuador, de la Constitución de 1979, podemos determinar que el cometimiento de actos corruptos en el manejo de recursos públicos, es impulsado desde el individuo, desde lo privado, configurado por factores externos e internos que conforman al *ser corrupto*.

En este punto, podemos determinar que la corrupción en el gobierno de Abdalá Bucaram es un fenómeno que se surge desde la esfera privada, donde factores como la historia política de la familia Bucaram, su relación antagónica con los grupos oligárquicos guayaquileños, de quienes siempre sufrió rechazo por su herencia libanesa, la muerte de seres queridos y cercanos para él, en situaciones vinculadas con el Estado, configuran el

comportamiento de Abdalá Bucaram, de cercanía al pueblo y rechazo hacia estas clases oligarcas, conteniendo un deseo constante de poder económico y político en un afán revanchista. Todo esto conforma la voluntad personal de Abdalá Bucaram, que haciendo comparación a una copia exacta, todas estas características se trasladan al manejo de lo público, no siendo un caso aislado durante su mandato presidencial, sino más bien, marcando una tendencia en cada uno de los cargos desempeñados en su vida política.

Este acercamiento a la comprensión de la corrupción como fenómeno político, presenta insumos y elementos que permiten da otra mirada al análisis de la corrupción. Como hemos explicado antes, la corrupción está presente en la mayoría de espacios de la gestión del Estado, en mayor o menor grado. Sin embargo, la corrupción durante el gobierno de Abdalá Bucaram marcó en el país un hito y reveló una alerta de la vulnerabilidad de las instituciones de control y manejo de recursos públicos, razón por la cual, a continuación, realizaremos una reflexión sobre los efectos de este fenómeno en la vida política del Ecuador.

### **3.5. La fragilidad de la legislación del sistema democrático ecuatoriano y la impunidad ante el cometimiento de uso doloso de recursos públicos: El antes y el después del gobierno presidencial de Abdalá Bucaram Ortiz.**

Como pudimos anotar anteriormente el gobierno de Abdalá Bucaram se caracteriza por actos consecutivos y poco imaginables de corrupción política donde se contienen tres elementos básicos: 1) La corrupción surge desde el mismo Presidente de la República y su círculo privado de amigos, y se traslada a las distintas esferas de la gestión pública, 2) los actos de corrupción se convierten en la norma de actuación de los funcionarios y funcionarias de este gobierno, 3) se presenta un debilitamiento institucional, reflejándose una imposibilidad por controlar los actos de corrupción y el enquistamiento de este fenómeno en la normativa y dinámica estatal. Estos tres factores reflejan un deseo por la acumulación de capital por parte de Abdalá Bucaram, sus familiares y colaboradores, a través de prácticas en el uso de recursos públicos.

Haciendo un enclave con el sistema democrático moderno establecido con la Constitución de 1979, el marco legal impuesto, ante los casos de corrupción presentados, reflejó fragilidades y vacíos en temas de control dando cabida a la creación de la Comisión Cívica

de Control de la Corrupción, como un espacio de la sociedad civil, antes excluida de todo espacio del ámbito público. En la Función Legislativa se abrió un espacio institucional y normas legales que no estaban definidos explícitamente, resultando en que la Comisión de Fiscalización tenga nuevas atribuciones de control y al mismo tiempo definir claramente el rol fiscalizador del Congreso Nacional. De este modo se define que el Congreso Nacional investiga y decide sobre las responsabilidades políticas, civiles y penales de la corrupción, mientras la Contraloría General del Estado investiga y decide sobre las responsabilidades administrativas. La reestructuración del marco estatal permitió que el Congreso Nacional amplíe su capacidad fiscalizadora y punitiva con quienes cometen actos de corrupción y en cuanto a sus responsabilidades políticas.

De corrupción detectados durante el Gobierno de Bucaram: áreas estratégicas (hidrocarburos, energía eléctrica, telecomunicaciones), gastos reservados y cuentas de inversión de la Presidencia de la República, aduanas, sector financiero público (BEDE, BEV, Banco de Fomento), caso "*Mochila Escolar*" y *Teletón*. En la primera fase, que va de las jornadas de febrero hasta la Consulta Popular del 29 de mayo de 1997, se forma una convergencia contra la corrupción en la que confluyen la presión ciudadana, la participación activa de la opinión pública y los medios de comunicación, y la acción de los organismos de control. Se crean las condiciones para atacar la corrupción política del Gobierno de Bucaram. El Ejecutivo crea la Comisión Anticorrupción, con representantes de la sociedad civil, de alta calidad ética. El límite, sin embargo, está claramente marcado: cuando la Comisión de Fiscalización intenta investigar el período parlamentario anterior y el manejo de los gastos reservados en la administración de Sixto Dahik, se levanta un muro, pues surge el riesgo del involucramiento de parlamentarios de otros bloques. Igualmente, como ya señalamos, cuando la Comisión Anticorrupción denuncia la corrupción del Gobierno actual sufre un ataque frontal. La primera tarea en el Parlamento es la autodepuración del Congreso. La acción conjunta de la Comisión de Fiscalización, la Comisión Anticorrupción, la Contraloría y la opinión pública, permite develar las redes de corrupción política dentro del Congreso. El resultado es la descalificación de 17 legisladores. La Comisión de Fiscalización estableció informes iniciales sobre la corrupción en las aduanas de Guayaquil. En cinco meses, de septiembre 96 a enero 97, el perjuicio comprobado llegó a 217 mil millones de sucres. La tercera parte correspondía a la corrupción de la red pública, que partía desde la Presidencia de la República, y las dos terceras a la evasión en favor de los comerciantes privados. La corrupción es fuente de irracionalidad económica (Comisión de Control Cívico de la Corrupción, 1998).

Los casos de corrupción durante el gobierno de Abdalá Bucaram y en anteriores gobiernos han estado atravesados por un elemento en común que es la impunidad, donde a pesar de las denuncias y las pruebas presentadas, la justicia se presenta tarde o simplemente no llega.

Las movilizaciones ciudadanas que llevaron a la destitución de Bucaram, no lograron cambios profundos en la dinámica social y política de país, a lo cual se suma un elemento mucho más grave que es el desencanto ciudadano con las instituciones democráticas, como

revela cifras de CEDATOS durante la segunda semana de marzo de 1997, a raíz de la caída de Bucaram, la corrupción se colocó a la cabeza de los problemas, luego de quince años en que la inflación y el desempleo eran considerados los problemas más graves (Cedatos, 1997, pp. 3-A).

Las fragilidades del sistema democrático moderno dan cuenta de la carencia de resultados positivos en la lucha y control contra la corrupción, reflejándose en un indicador simple como es la emisión de órdenes de prisión frente a ejecución de las mismas, que para 1993, según la Contraloría General del Estado, apenas el 7% es ejecutoriada, mientras que la tendencia de fugas a otros países aumenta, en espera de un cambio de las condiciones políticas para su retorno, como es el caso de Abdalá Bucaram, quien huyó a Panamá (Contraloría General del Estado, 1993). Por ello, hay un alto nivel de desconfianza en la institucionalidad para castigar la corrupción. Según Cedatos, el 50% de los encuestados no confía en que el sistema de justicia o el Congreso Nacional castiguen a los culpables de la corrupción, donde la percepción es que existen numerosas denuncias y pocos resultados. En esta misma dirección apuntan los informes sobre el papel de la Contraloría (Blanco y Negro, 1999).

Los organismos de control como La Contraloría General, la Superintendencia de Bancos, la Superintendencia de Compañías, La Superintendencia de Telecomunicaciones que en su origen están creados para vigilar que las entidades y los y las funcionarios y funcionarias que laboran en éstas cumplan en forma legal, eficiente y eficaz las tareas y deberes que le fueron asignados, se desvía cuando la designación de las autoridades de estas instancias está basada en los intereses personales o políticos por parte de la Función Ejecutiva, que tiene vía libre para usar estas instancias como instrumentos de combate contra los enemigos políticos y dar la absolución a sus benefactores (Larrea Santos, 1999). La polarización de las fuerzas políticas en el país ha generado que los procesos fiscalización se conviertan en estrategias de cálculo político, dirigidas a favorecer o perjudicar al opositor de turno y más no como una acción real de compromiso con el manejo adecuado de los recursos públicos. Los casos al ser dilatados por el sistema de justicia y al diluirse el interés de la opinión pública sobre los mismos, son archivados, quedando en la impunidad (Aspiazu, 1998), lo que va acompañado de tener jueces parciales y poco objetivos, producto de la forma de designación, que evidencia compromisos políticos, en reciprocidad a la posesión en ese cargo (Larrea Santos, 1999).

La corrupción política en el gobierno de Abdalá Bucaram, dio a la luz estos vacíos legales e institucionales que dieron vía libre para el uso doloso de recursos públicos, sumando el ingrediente de la presencia de funcionarios y funcionarias públicos que han interiorizado un comportamiento de uso de estos recursos como algo privado, sin estándares y límites de ética y sentido de convivencia social. Este hecho marca un hito para visualizar las fragilidades del marco legal, de un Estado débil que no permite la implementación de una democracia real.

El problema principal del estado latinoamericano no es el tamaño de sus burocracias sino la ineficacia de las mismas, la inefectividad de su sistema legal y la escasa credibilidad de estado y gobierno. Este estado débil y “angosto” es un grave impedimento para avanzar en la democratización de los respectivos países (O'Donnell, 2002, p. 35).

En este contexto de desencanto con las instituciones, la corrupción en el gobierno de Abdalá Bucaram ahonda esta percepción y un gran porcentaje de la población es renuente a pensar en un Estado fuerte con mecanismos sólidos de control. Este factor corroe la institucionalidad y da paso a que la existencia de legalidad informal, es decir actos de corrupción, tanto en el manejo de la función pública como en la actividad cotidiana de la sociedad.

La percepción cada vez más generalizada de que la administración del Estado, las formas de captarla y las de ejercerla, responden a una lógica de aprovechamiento personal o de grupo ha ido generalizándose y la percepción de la validez y utilidad de tal lógica, por otro lado, ha penetrado nuestras instituciones públicas, ha menoscabado su credibilidad y eficiencia y, aún más, ha determinado el tipo de relación entre el ciudadano y el Estado, condicionando las prácticas políticas, los procesos de gestión estatal, el desempeño de muchos servidores públicos y los mecanismos de acceso a los bienes, recursos y servicios públicos (Larrea Santos, 1999).

Como podemos observar, la corrupción durante este gobierno, puso en la palestra y el debate público el tema del uso de recursos públicos. Anteriormente, si bien existían actos de corrupción, estos no se consideraban de tanta relevancia, asumiendo que los fondos que se desviaban, pertenecían al mandante, construcción que era asumida como normal y cotidiana. Sin embargo, la época republicana en el país, trajo consigo nuevos patrones de pensamiento, donde se incorporaba un sentido de pertenencia hacia lo público, que hasta el momento sigue consolidándose. Son estos factores los que incidieron y calaron en el sentimiento ciudadano, ya que los actos fueron cometidos en forma explícita y para usar este calificativo “*descarada*”, incluso cuando llegado a su fin, se produce el hecho insólito de por orden presidencial se extiende una solicitud al Banco Central, el 6 de febrero de 1997, un día después del levantamiento ciudadano, para solicitar y aprobar una

transferencia y retiro de sumas de dinero de la cuenta estatal de gastos reservados, por un monto de 11.000 millones de sucres, los mismos que fueron embarcados en el avión que trasladó a Abdalá Bucaram hacia Panamá. En las declaraciones emitidas a la comisión de Control Cívico de la Corrupción ([Ver Anexo 3.](#)), uno de los principales colaboradores de Bucaram, Enrique Villón, secretario de la Presidencia, confesó que se usaron 280.000 millones de sucres, como gastos reservados, incluidos los 11.000 millones de sucres anteriores.

Todos estos hechos tuvieron como efecto primario, la dilapidación y desvío de grandes sumas de dinero público a cuentas privadas de la familia Bucaram, seguido por el debilitamiento de la institucionalidad democrática del país y por último, el más grave, la afectación del sentir ciudadano, al verse abocado por un gobierno que abuso de su confianza. Todos estos hechos quedan registrados como un capítulo especial en la historia política del país. ([Ver Anexo. 4.](#))

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 bucaratismo. 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 (Diario Hoy, 1997, pp. A5-A6).

El sistema democrático moderno, conjugado con un sistema económico capitalista da un nuevo sentido a la dinámica social, teniendo como meta de éxito personal, la producción económica que crea el imaginario de libertad individual, al individualismo y la falta de control sobre las instituciones democráticas. La pérdida de sentido por un deseo inconmensurable de obtener mayores beneficios personales en detrimento del bienestar del resto de conciudadanos y conciudadanas, es un factor que va diluyendo la estructura misma de la sociedad y el Estado. Este contexto sienta las bases para que se consolide la corrupción como una nueva dimensión, en las entrañas mismas del marco democrático, donde la acción de la sociedad civil y la opinión pública por transparentar la corrupción en

las más altas esferas de los gobiernos, se ve debilitada ante la carencia de mecanismos de control sobre el manejo de recursos y bienes públicos.

La falta de mecanismos, de una estructura sólida estatal y el individualismo, son factores que han permitido que la corrupción esté presente, tanto en el ámbito privado como en el público. A pesar de la existencia de instituciones de veeduría y control, la corrupción se ha enquistado en la misma esencia de las instituciones, dándose dos procesos a la par: la ampliación de la democracia y la presencia virulenta de la corrupción, sobre todo bajo su forma política, hasta convertirse en "el gran problema social de fin de siglo" (Klitgaard, 1990, p. 114). Siendo así, la concepción del estado democrático se ha alejado de sus preceptos con figuradores, sea por un problema estructural desde su concepción, donde no existe una real participación ciudadana, o sea por el desencanto y desilusión ciudadana ante los actos de corrupción.

Un conjunto de actos de corrupción en la gestión de los recursos públicos cuya frecuencia se acrecentó en los últimos años, venía conmocionando la conciencia cívica de los ecuatorianos. La percepción cada vez más generalizada de que la administración del Estado, las formas de captarla y las de ejercerla, responden a una lógica de aprovechamiento personal o de grupo ha ido generalizándose y la percepción de la validez y utilidad de tal lógica, por otro lado, ha penetrado nuestras instituciones públicas, ha menoscabado su credibilidad y eficiencia y, aún más, ha determinado el tipo de relación entre el ciudadano y el Estado, condicionando las prácticas políticas, los procesos de gestión estatal, el desempeño de muchos servidores públicos y los mecanismos de acceso a los bienes, recursos y servicios públicos (Larrea Santos, 1999).

Con este análisis, podemos argüir que el fenómeno de la corrupción, si bien sus efectos se visibilizan y concretizan en los públicos, hay que tomar en cuenta que su desarrollo depende de confluencia de varios factores para su consolidación. Tanto cada uno de los elementos configuradores de la voluntad personal, como vacíos del marco legal del sistema democrático, ninguno de forma específica, sino el cumulo de estos, pueden generar el escenario ideal para el cometimiento de actos de corrupción sea en el ámbito privado como en el público.

## CONCLUSIONES

El planteamiento inicial del presente trabajo, el mismo buscar responder la pregunta de si ¿El cometimiento de actos corruptos en el manejo de recursos públicos es un fenómeno que surge del ámbito privado, específicamente del deseo personal, configurado dentro de la cultura política ecuatoriana que permite su desarrollo debido a los vacíos legales de control y vigilancia del sistema democrático del país? ¿Esto permite mayor grado al apareamiento, desarrollo de la corrupción política en el Ecuador?, pregunta ante la cual, la hipótesis planteada parte de que el uso de bienes y recursos públicos para fines privados se origina del deseo del individuo protagonista, motivado por su voluntad personal por obtener mayores beneficios para sí mismo. Siendo así, los deseos personales, que son configurados por los entornos político y social, es decir la familia, amigos, círculo social y experiencias personales, son los que impulsan el cometimiento de actos dolosos y la estructuración del *ser corrupto*.

En base a este planteamiento, podemos hacer un recorrido de la información expuesta con el fin de responder la pregunta inicial de investigación y la hipótesis planteada. Hemos observado que los factores externo e internos que rodearon la formación personal de Abdalá Bucaram, especialmente la influencia del comportamiento de su familia, que tiene un legado de prácticas violentas, revancha con grupos oligárquicos y el afán por consolidar fuertes capitales en base a actividades vinculadas al comercio al por mayor y menor. Todo esto, fue configurando un individuo con comportamientos particulares, que fueron acentuados por hechos relevantes en el transcurso de su vida, el principal de ellos, la muerte de su hermana Martha Bucaram, esposa de Jaime Roldós, a quien consideraba una madre, deviniendo en un sujeto que se rige por parámetros morales de línea conservadora, que releva el papel del hombre por sobre la mujer, desde una mirada machista, que usa la violencia como forma de relacionamiento con sus cercanos y una percepción distinta a la “normal” de justicia en el acceso a recursos, lo que dirige su accionar ante el uso de bienes ajenos.

De este modo, se presentan varios elementos que confluyen en una sola persona y configuran el deseo corrupto. Esto ocurre no únicamente en el caso de Abdalá Bucaram, ya que puede presentarse en varios individuos. No obstante, la cercanía de este sujeto y su posterior participación en la vida público-política del país, dio la pauta para que este deseo corrupto se traslade a la gestión pública. Esto se comprueba en cada uno de los cargos de

función pública en los cuales se desempeñó, marcando una línea común y una tendencia. Esta síntesis, permite responder una parte de la pregunta de investigación, comprobando que la corrupción surge del ámbito privado y se traslada al público, donde se concretiza y desarrolla este fenómeno.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que si bien el deseo corrupto se origina en el individuo, este no es elemento suficiente para el surgimiento y desarrollo de la corrupción. Este deseo corrupto, busca encontrar las oportunidades idóneas para hacer uso de los recursos ajenos, que le permitan obtener un beneficio personal, asegurando la impunidad del castigo ante su acto. Estas oportunidades para el uso doloso de recursos ajenos, específicamente del Estado, se reflejan en los vacíos y fragilidades que presenta el marco legal de control y manejo de los recursos públicos, de las mismas que se aprovecha para ejecutar los actos de corrupción. Como observamos en el caso presentado, el sistema democrático implementado en la era republicana en el marco de Constitución de 1979, refleja que estos vacíos y fragilidades se presentaron tangibles y fueron usados por quienes detentaron el poder y optaron por usarlos, considerando también que este marco legal y regulatorio donde se desarrollaron los actos de corrupción fue diseñado e implementado en una coyuntura donde los hechos de corrupción, si bien ocurrían, no salían a la luz pública y no había un sentido de empoderamiento de la ciudadanía a los bienes y recursos del Estado, sintiéndolos como ajenos.

En este punto, la reflexión pertinente es sí la corrupción ¿es un fenómeno del sistema o de las personas?

Para responder a esta reflexión, es necesario iniciar el análisis del ámbito privado y del público. Como hemos descrito anteriormente, el ámbito privado, limitado a la vida familiar, los factores internos y externos a este círculo íntimo, determinan la formación del deseo y la configuración del *ser corrupto*. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que estos factores configuradores, surgen de la misma sociedad, desde lo público, partiendo de lo cual es el mismo sistema que presenta los elementos para configurar seres corruptos. Como analizamos anteriormente, el sistema democrático y el modelo capitalista de acumulación, impone como meta sine qua non, la generación y acumulación de capital, para tener capacidad de intercambio y asegurar su sostenibilidad, lo cual genera que para el individuo, la obtención de recursos monetarios, sea su objetivo, por encima de otros aspectos de la vida. La necesidad de acumulación de capital y las escasas oportunidades

para consolidar grandes capitales que aseguren la sostenibilidad financiera del individuo, genera elementos para configurarlo como corrupto. Sin embargo, como plantea Schopenhauer, la voluntad personal y el deseo se configuran por un sistema de valores, desde el cual funciona el individuo, llegando a posicionar unos por encima de otros, estando excluida la necesidad de obtener recursos económicos y poder político. Es decir, a pesar que el sistema democrático capitalista dé elementos para configurar sujetos que buscan la generación y acumulación de capital a toda costa, existen también un sistema de valores y principios personales e impersonales que delimitan el accionar de los individuos. De esta forma, el deseo corrupto no solamente se configura por los factores internos y externos, sino que depende del sistema de valores que están presentes en la formación del individuo.

En este sentido, los actos de corrupción cometidos por Abdalá Bucaram durante su mandato presidencial se motivan por un deseo de apropiación de los bienes públicos, dentro de un sistema de valores en donde estos actos son justificados y tienen plena validez, mientras sean en beneficio de las masas populares y en detrimento de los grupos oligárquicos.

Sin embargo, como mencionamos antes, para que este deseo corrupto se concrete, es necesario que presenten las condiciones idóneas, las mismas que estuvieron presentes dentro del marco legal del sistema democrático moderno en el Ecuador bajo la Constitución de 1979. Volviendo sobre la misma naturaleza del sistema capitalista, el modelo económico de libre mercado y las políticas neoliberales implementadas progresivamente en los gobiernos que antecedieron al de Abdalá Bucaram, fueron minando y debilitando el rol del Estado en la economía y la política nacional, lo que conllevó la desestructura de las instituciones estatales y de control sobre el manejo de los recursos públicos. Todo esto desembocó en que se profundicen aún más las fragilidades y vacíos legales del sistema democrático, dando vía libre para el cometimiento de actos de corrupción. De esta manera, el sistema democrático moderno, en su esencia no representa el marco idóneo para el cometimiento de actos de corrupción, tomando en cuenta que tanto en los gobierno democráticos, como dictatoriales y totalitarios existe la posibilidad de corrupción, sino que es el debilitamiento progresivo de las instituciones y el predominio del capital nacional y extranjero en el manejo del Estado, lo que deja vulnerable a los bienes y recursos públicos, ante el deseo de los individuos por acceder a los mismos.

Con ello, se articula el deseo corrupto de Abdalá Bucaram, que como Presidente de la República, se coloca en una posición privilegiada para manejar de forma discrecional los bienes y recursos públicos en beneficio propio, de su familia, de círculo íntimo de amigos y del proyecto político al que representaba, que se desarrolla de forma acelerada en un periodo corto de tiempo. Es así, que la referencia de corrupción durante el gobierno presidencial de Abdalá Bucaram, está caracterizada por la confluencia de todos los elementos posibles para el desarrollo de un fenómeno que determina un antes y un después dentro de la política ecuatoriana, percibiendo y conociendo los niveles que puede escalar la corrupción y los efectos que puede tener en la estructura social y política de un país.

De esta manera, a modo de concluir, los trabajos investigativos y las definiciones sobre corrupción, generalmente parten desde el enfoque de la ética y la moral, como elementos de carácter valorativo, lo cual da como resultado definiciones conceptuales que buscan concretarse en la norma reguladora de la vida social, para materializarse en las leyes, códigos, manuales y acuerdos ya sean tácitos o explícitos del modo de actuar. La metodología que se establece en este trabajo parte de la definición conceptual de lo público y de lo privado, planteando que el comportamiento de un sujeto en la esfera pública, está determinado por los elementos presentes en la esfera privada en donde se configuró como individuo. Por lo tanto, esta ruta de investigación, da insumos para que las investigaciones de Ciencia Política alrededor de fenómenos de lo público, puedan ser analizadas desde los factores que la inician y con ello determinar o proyectar propuestas de solución.

## **BIBLIOGRAFÍA.**

- Acosta, A. (1997). La convertibilidad y la reforma neoliberal de Bucaram. In D. Cornejo Menacho, & D. Cornejo Menacho (Ed.), ¡Que se vaya! (Diario Hoy ed., p. 157). Quito, Ecuador: EDIMPRES S.A. Diario Hoy.
- Acosta, A. (2001). Breve Historia Económica del Ecuador (2da ed.). Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional.
- Adams, J. (1973). Discourses on Davila: A Series of Papers on Political History (reimpresa ed.). (P. B. Group, Ed.) Michigan, USA: Universidad de Michigan.
- Alcántara Sáenz, M., & Barahona, E. (2003). Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina. (Universidad Iberoamericana, Ed.) Madrid, España: Universidad Iberoamericana.
- Angúlo Benavides, A. (1999). 17 años - Escándalos políticos. Diario Hoy, Sección Política. Quito: Diario Hoy.
- Arendt, H. (1996). Entre el pasado y el futuro. Ocho ejercicios de la reflexión política (Primera ed., Vol. 57). (E. Península, Ed., & A. Poljak, Trans.) Barcelona, España: Ediciones Península.
- Arendt, H. (2005). La condición humana (1era ed.). (E. P. S.A., Ed., & R. G. Novares, Trans.) Barcelona, España.
- Aspiazu, R. (1998). La corrupción y los medios de comunicación. I Conferencia Nacional Anticorrupción. Quito-Guayaquil.
- Blanco y Negro. (1999). Glosas del nunca jamás. La Contraloría pierde el tiempo: el trámite de cada caso dura alrededor de dos años, pero muy pocas veces se logra resarcir el perjuicio ocasionado. Diario Hoy. Quito: Diario Hoy.
- Blanco y Negro. (1997). El beso de los turcos o el fin del bucaramato. Diario Hoy. Quito: Diario Hoy.
- Blanco y Negro. (1997). La fuerza de los pobres. Diario Hoy. Quito: Diario Hoy.
- Calderón, J. C. (20 de Marzo de 1997). El atraco de las mochilas. Diario Hoy. Quito: Diario Hoy.
- Carter, A. (1973). Direct action and liberal democracy (Vol. 1). (H. & Row, Ed.) Londres, UK: Routledge & Kegan Paul.
- Cedatos. (24 de marzo de 1997). Corrupción, el nuevo enemigo. Diario Hoy. Quito
- Comisión Anticorrupción. (1997-1998). Informe de actividades II. CCCC. Quito: CCCC. Recuperado el 23 de abril de 2014 de: [http://1997-2001.state.gov/www/global/narcotics\\_law/global\\_forum/F400cocr.pdf](http://1997-2001.state.gov/www/global/narcotics_law/global_forum/F400cocr.pdf)
- Comisión de Control Cívico de la Corrupción. (1998). Hacia una Agenda Nacional Anticorrupción. Quito: Comisión de Control Cívico de la Corrupción.
- Comisión de Fiscalización. (1997). Informe de Fiscalización. Congreso Nacional del Ecuador, Quito: Congreso Nacional del Ecuador.
- Constitución Política de la República del Ecuador. (1978, 15 de enero). Registro Oficial No. 800. Marzo 27, 1979

- Contraloría General del Estado. (1993). Informe de la Dirección de Programación y Evaluación de Auditoría. Contraloría General del Estado. Quito: Contraloría General del Estado.
- Cura, J. (1998, mayo 20). Diálogo con Abdalá Bucaram (J. Cura, Entrevistador). [Archivo de video]. Recuperado el 26 de abril de 2014, Panamá, Panamá. Telecaribe. Recuperado el 28 de abril de 2005, de <https://www.youtube.com/watch?v=jEDGWKl0yQQ>
- De la Torre, C. (2001). Redentores populistas en el Neoliberalismo: nuevos y viejos populismos latinoamericanos. *Revista española de Ciencia Política*, 4, 171-196.
- De la Torre, P. (2004). *Stato Nostro. La cara oculta de la beneficencia en el Ecuador* (2da ed.). (Ediciones Abya-Yala, Ed.) Quito, Ecuador: Ediciones Abya-Yala.
- De Tocqueville, A. (1911). *La democracia en América*. (D. Jorro, Ed., & C. C. Escobar, Trans.) Madrid, España.
- Diario Hoy (1997). Cronología de los hechos. 13 de febrero 1997. Recuperado el 22 de marzo de 2014 de <http://www.hoy.com.ec>
- Díaz Gómez, Á. (2003). Ética y corrupción. Lo público y la democracia. Recuperado el 23 de Abril de 2014 de *Revista de Ciencias Sociales*: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10503107>
- Dieterien, P. (1990). El individualismo metodológico. *Sociológica: Revista de Departamento de Sociología*, 14 (Año 5), 13.
- Echeverría, J. (1997). *La democracia bloqueada. Teoría y crisis del sistema político ecuatoriano*. (L. Editores, Ed.) Quito, Ecuador.
- Elster, J. (1985). *Making sense of Marx* (ilustrada, reimpresión Ed.). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Freidenberg, F. (2003). *Jama, caleta y camello. Las estrategias de Abdalá Bucaram y el PRE para ganar las elecciones* (Vol. 52). (C. E. Nacional, Ed.) Quito, Ecuador: Universidad de Texas.
- Freidenberg, F., & Alcántara, M. (2001). *Los partidos políticos en América Latina: Países Andinos* (Vol. 1). (U. d. Salamanca, Ed.) Salamanca, España: Biblioteca de América.
- Garzón Valdés, E. (1993). *Representación y democracia. Derecho, ética y política*. Madrid, España: Centro de estudios constitucionales.
- Huntington, S. P. (1973). *Political Order in Changing Societies*. (Y. U. Press, Ed.) London, UK: Yale University.
- Hurtado, O. (1988). *El poder político en el Ecuador*. (Ariel, Ed.) Colección El país de la mitad del mundo, 4ta, 356.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance. (2010). Recuperado el 05 de Abril de 2014 de *Constitutionnet-Supporting Constitutions Builders Globally*: <http://www.constitutionnet.org/country/constitutional-history-ecuador>
- Jaramillo Gabanzo, N. J. (2011). ¿Existe alguna relación entre la corrupción política y la democracia? Breve reflexión teórica dirigida a establecer sus posibles articulaciones. Recuperado el 21 de Abril de 2014 de *Revista Opera*: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67529095013>

- Klitgaard, R. (1990). Controlando la corrupción, una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo. (E. Quipus, Ed.) La Paz, Bolivia: Editorial Quipus.
- Larrea Santos, R. (1999). Corrupción el nuevo enemigo. I Conferencia Nacional Anticorrupción. Quito-Guayaquil.
- Lefort, C. (2004). La incertidumbre democrática: ensayos sobre lo político (Vol. 145). (E. Molina, Ed., & E. Molina, Trans.) Barcelona, España: Anthropos Editorial.
- Ley de Contratación Pública. (1976, 27 de agosto). Registro Oficial de la República del Ecuador No. 159. [Reformada], Mayo 21, 1990.
- Ley de servicio civil y carrera administrativa. (1978, 26 de abril). Registro Oficial de la República del Ecuador No. 574. [Reformada], Marzo 27, 1979.
- Malem Seña, J. (2002). La corrupción: Aspectos éticos, políticos y jurídicos. Barcelona, España: GEDISA.
- Manin, B. (1997). The principles of the representative government. (C. U. Press, Ed.) New York, USA: Press Syndicate of the University of Cambridge.
- March, J., & Olsen, J. (1997). El redescubrimiento de las instituciones: La base organizativa de la política. (Fondo de cultura Económica, Ed.) México D.F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Martínez, M. (1998). La empresa. Entre lo privado y lo público. Cuadernos de empresa y humanismo, 44.
- Moreano, H., & Donoso, C. (Abril de 2006). Populismo y neopopulismo en Ecuador. Revista Opera, 117-149.
- Mouffe, C. (1999). El retorno de lo político: Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical. (M. A. Galmarini, Trans.) Barcelona, España: Paidós Ibérica S.A.
- Narváez, I. (1997). 5 de febrero: la revolución de las conciencias. En ¡Que se vaya!: Crónicas del bucamato (p. 147). Quito, Ecuador: Edimpres.
- O'Donnell, G. (2002). Acerca del Estado en América Latina Contemporánea. Diez Tesis para Discusión. En PNUD, La democracia en América Latina (p. 53). Buenos Aires, Argentina: Dirección para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (DRALC - PNUD).
- O'Donnell, G. (2003). Democracia, desarrollo humano y derechos humanos. En G. O'Donnell, O. Iazetta, & J. Vargas Cullerell (Eds.), Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina (pp. 25-147). Rosario, Argentina: Homo Sapiens.
- Oakeshott, M., & Fuller, T. (2000). Racionalismo en la política y otros ensayos (Ed. Ilustrada). Madrid, España: Fondo de Cultura Económica.
- Paz y Miño Cepeda, J. (2010). Caudillos y populismos en el Ecuador. Polémika. Revista Cuatrimestral del Instituto de Economía, 3, 72-81.
- Paz y Miño, J., & Pazmiño, D. (2008). Un proceso constituyente desde una perspectiva histórica. (I. L. ILDIS, Ed.) Análisis. Nueva Constitución, 1ero.
- Ponce, J. (1997). Crónica de un Sarcasmo en trece sábados. En F. Ecuador, & D. C. Menacho (Ed.), ¡Que se vaya!: Crónica del bucamato (p. 147). Quito, Ecuador: Edimpres.

- Ranciere, J. (2006). El odio a la democracia. Barcelona, España: Amorrortu.
- Revista Vistazo. (1996). El gabinete de Abdalá Bucaram. Guayaquil: Editorial Vistazo.
- Revista Vistazo. (8 de Mayo de 1997). Corrupción en el gobierno de Abdalá Bucaram. Revista Vistazo, 38.
- Schopenhauer, A. (2001). El mundo como representación. In F. d. económica (Ed.), El mundo como voluntad y representación (P. María, Trans., Vol. I, p. 289). México D.F., México: Fondo de cultura económica.
- Schopenhauer, A. (2001). La metafísica de las costumbres (Vol. 16). (R. R. Aramayo, Ed., & R. R. Aramayo, Trans.) Madrid, España: Trotta.
- Schopenhauer, A. (2001). La metafísica de las costumbres (Vol. 16). (R. R. Aramayo, Ed., & R. R. Aramayo, Trans.) Madrid, España: Trotta.

## **ANEXOS.**

### **Anexo 1. Ley de Contratación Pública**

Copyright 1997

National Law Center for Inter-American Free Trade

InterAm Database

Registro Oficial (Ecuador)

LEY DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

NO. 95

EL PLENARIO DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS

Considerando:

Que mediante Decreto Supremo número 679, publicado en el Registro Oficial No. 159, del 27 de agosto de 1976, se expidió la Ley de Licitaciones y Concurso de Ofertas, que ha sido reformada en virtud de los Decretos Supremos números 1633 y 2399, publicados en los Registros Oficiales números 386 del 25 de julio de 1977, 596 del 30 de mayo de 1978; por la Ley número 165, publicada en el Registro Oficial No. 762 del 11 de junio de 1984; por los Decretos Leyes números 15 y 22, publicados en los Registros Oficiales números 258, del 27 de agosto de 1985 y 434, del 13 de mayo de 1986; y el artículo 51 de la Ley No. 72, publicada en el Registro Oficial No. 411 del 21 de mayo de 1990; y,

Que es necesario contar con un instrumento legal que regule adecuadamente los diversos aspectos de la contratación pública en el país, en forma ágil y adecuada a las características del desarrollo económico y técnico actual, y aclare o elimine los casos de duda o los vacíos que la aplicación de las normas legales antedichas ha puesto de relieve.

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales, expide la siguiente:

Ley de Contratación Pública

TITULO I

Del ámbito de la Ley y las etapas de la contratación

#### **CAPITULO I**

Del ámbito de la Ley

Art. 1.- Ámbito.- Se sujetarán a las disposiciones de esta Ley el Estado y las entidades del sector público según las define la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control- que contraten la ejecución de obras, la adquisición de bienes, así como la prestación de servicios no regulados por la Ley de Consultoría.

Art. 2.- Régimen especial.- No se someterán a esta Ley las instituciones del sector público respecto a las cuales una ley especial así lo haya dispuesto.

Solamente para los contratos de adquisiciones de fármacos, material quirúrgico, insumos y equipos médicos, el IESS no se sujetará a las disposiciones de esta Ley, sino al Reglamento que para el efecto dictará el señor Presidente de la República.

**\*SUSTITUYASE**

Art. 1.- El segundo inciso del artículo 2, sustitúyase por los siguientes:

Los contratos de adquisición de insumos médicos, fármacos y material quirúrgico, que celebren las entidades del sector público, incluido el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que presten servicios de salud, no se sujetarán a las disposiciones de esta Ley, sino al Reglamento que para el efecto dictará el Presidente de la República.

Tampoco se someterán a esta Ley los contratos que celebren las empresas a las que se refiere el número 5 del artículo 383 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, dentro del giro normal de sus negocios, ni aquellos cuyo objeto sea la ejecución de actividades de continuación social destinadas a la información de las secciones del Gobierno Nacional o las entidades del sector público.

Las entidades indicadas en el literal c) del artículo 125 de la Constitución, se sujetarán a las disposiciones de esta Ley exclusivamente en cuanto a los contratos que celebren y se financien, en todo o en parte, con recurso públicos o subvenciones del Estado

Art. 3.- Etapas.- Esta Ley regula los procedimientos de las etapas precontractual y de contratación. Los procedimientos precontractuales, a su vez, son comunes y especiales.

## CAPITULO II

### De los procedimientos precontractuales

Art. 4.- Procedimientos comunes.- La adquisición de, bienes muebles e inmuebles, ejecución de obras y prestación de servicios, según la cuantía de su respectivo presupuesto referencial actualizado, se someterá a los siguientes procedimientos:

\*SUSTITUYASE:

Art. 2.- El primer inciso del artículo 4, sustitúyase por el siguiente:

"Para la adquisición de bienes muebles, la ejecución de obras, la prestación de servicios o el arrendamiento mercantil con opción de compra, se observarán los procedimientos de conformidad a la cuantía del correspondiente presupuesto referencial actualizado"

- a) Licitación, si la cuantía supera el valor de diez mil salarios mínimos vitales generales;
- b) Concurso público de ofertas, si la cuantía no excede de diez mil, pero supera los cuatro mil salarios mínimos vitales generales;
- c) Concurso público de precios, si la cuantía no rebasa los cuatro mil, pero excede los mil quinientos salarios mínimos vitales generales; y,
- d) Concurso privado de precios, si la cuantía supera los ciento cincuenta y no rebasa los mil quinientos salarios mínimos vitales generales.

\*PONGASE:

Art. 3.- En las letras c) y d) del artículo 4, en lugar de "mil quinientos", póngase:

"dos mil ",

- en la letra d) y en el penúltimo inciso del mismo artículo 4 y en el último inciso del Artículo 71, en lugar de:

"ciento cincuenta", póngase.

"mil".

La adquisición de bienes, la ejecución de obras y la prestación de servicios cuya cuantía sea inferior a ciento cincuenta salarios mínimos vitales generales, no se sujetará a los procedimientos precontractuales previstos por esta Ley; pero, para suscribir los contratos respectivos, se observarán las normas reglamentarias pertinentes y las disposiciones internas adoptadas por cada institución.

Para efecto de la aplicación de este artículo, el salario mínimo vital general será el vigente al primero de enero de cada año calendario.

INCLUYASE:

Art. 4.- Inclúyase, como penúltimo del artículo 4, el siguiente:

"En el caso de arrendamiento mercantil con opción de compra, se considerará como cuantía el precio de Mercado de los bienes objeto del arriendo, a la fecha de iniciación del procedimiento precontractual.

**\*REFORMA:**

Art. 3.- El último inciso del artículo cuatro de la Ley No. 95 de Contratación Pública publicada en el Registro Oficial No. 501 del 16 de agosto de 1990, dirá lo siguiente:

"Para efecto de la aplicación de este artículo, el salario mínimo vital general será el vigente a lo. De enero o a lo. De julio de cada año calendario".

Art. 5.- Procedimientos especiales.- Se sujetarán a los procedimientos especiales contemplados en esta misma Ley, las contrataciones relativas a la adquisición de bienes inmuebles, por declaratoria de utilidad pública o interés social; las de arrendamiento de bienes muebles e inmuebles; las de arrendamiento mercantil con opción de compra; las que se efectúen con recursos provenientes de préstamos concedidos por organismo multilaterales de los cuales el Ecuador sea miembro.

**\*SUSTITUYASE:**

Art. 5.- El artículo 5, sustitúyase por el siguiente:

Art. 5.- PROCEDIMIENTOS ESPECIALES.- Se someterán a los procedimientos especiales contemplados en esta misma Ley, las contrataciones relativas a la adquisición de bienes inmuebles, las de arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, y las que se efectúen con recursos provenientes de préstamos concedidos por organismos multilaterales de los cuales el Ecuador sea miembro".

Art. 6.- Excepciones.- Se exceptúan de los procedimientos precontractuales los siguientes contratos:

a) Los que sean necesarios para superar emergencias graves que provengan de fuerza mayor o caso fortuito, y que sólo sirvan para solucionar los daños que aquellas hayan producido o prevenir los que puedan suscitar;

Los requeridos para la ejecución de proyectos prioritarios, que se celebren en aplicación de convenios con Gobiernos extranjeros que ofrezcan financiamiento en términos concesionarios y ventajosos para el país;

**\* AGREGUESE-**

Art. 1.- En el artículo 6 de la Ley de Contratación Pública, a continuación de la letra b), agréguese el siguiente inciso:

"Los requeridos para la ejecución de obras, prestación de servicios o adquisición de bienes que se celebren con financiamiento de créditos otorgados por el sector privado extranjero, como resultado de la aplicación de convenios o compromisos suscritos con otros gobiernos, en base a un pedido, formal del Gobierno del Ecuador".

Los calificados por el Presidente de la República como necesarios para la seguridad interna y externa del Estado, y cuya ejecución esté a cargo de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional;

d) Los de permuta, aun cuando el valor de uno de los bienes exceda hasta en un veinte por ciento del asignado al otro y el correspondiente propietario se obligue al pago de la diferencia;

e) Aquellos cuyo objeto sea la ejecución de una obra artística, literaria o científica;

f) Los de transporte de correo internacional, que se rigen por los Convenios de la Unión Postal Universal, Unión Postal de las Américas y España; y los de transporte interno de Correo, que se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias dictadas para el efecto;

g) Aquellos cuyo proceso precontractual establecido en esta Ley fuere declarado desierto después de la reapertura, y fueren calificados como urgentes por el Presidente de la República, salvo lo previsto en el literal d) del artículo 32;

h) Los de adquisición de repuestos o accesorios que se requieran para el mantenimiento de equipos y maquinarias a cargo de las instituciones públicas;

i) Los que, por leyes especiales, están exonerados de licitación, de concursos públicos de ofertas y de precios, privado de precios;

j) Los de adquisición de bienes respecto a los cuales se comprobaren que son únicos en el mercado, que tienen un solo proveedor o que implican la utilización de patentes o marcas exclusivas y que no admiten alternativas de solución;

k) Los que celebren el Estado con entidades del sector público, éstas entre sí, o aquel o éstas con empresas cuyo capital suscrito pertenezca, por lo menos en las dos terceras partes, a entidades de derecho público o de derecho privado con finalidad social o pública.

La máxima autoridad del Ministerio o los representantes legales de la entidad serán responsables por la celebración de los contratos a que se refiere este artículo, tanto en la observancia de los requisitos regales para su perfeccionamiento y ejecución, incluidos los previstos en el artículo 77, como en la determinación de la causa para la celebración del contrato sin licitación ni concursos, de conformidad con los literales que anteceden. Cuidarán que el contratista tenga solvencia legal, técnica y económica, rinda garantías suficientes, de acuerdo con esta Ley, así como que el contrato convenga a los intereses nacionales e institucionales.

**\*REFORMA.**

Art. 6- En el último inciso del artículo 6, en lugar de: "artículo 77", póngase

"artículo 65",- y añádase el siguiente literal.

Los que celebren los organismos del régimen seccional autónomo y de desarrollo regional, con financiamiento de organismos internacionales de crédito o de gobiernos extranjeros, para el estudio y construcción de obras de infraestructura. El procedimiento de contratación, en esos casos, se ceñirá a las disposiciones del Reglamento que expedirá el Presidente de la República".

Art. 7.- Requisitos para la celebración de contratos con financiamiento de gobiernos extranjeros.- La celebración de los contratos a los que se refiere el literal b) del artículo 6 será autorizada expresamente por el Presidente de la República, previos los siguientes informes:

1) Del CONADE, respecto a la prioridad del proyecto y a la circunstancia de que la aplicación del correspondiente convenio se ajusta a las políticas de desarrollo del país, considerados

Los estudios de prefactibilidad o factibilidad del proyecto;

2) Del Comité de Crédito Externo, en relación con las ventajas de los términos del financiamiento; y,

3) Del Ministerio o entidad contratante, respecto a la competitividad de los precios contemplados para las obras, bienes o servicios que se prevén contratar, con los del mercado nacional e internacional, cuando fueren aplicables, considerando los términos del financiamiento.

## TITULO II

### Del Comité de Contrataciones

Art. 8.- Comité de Contrataciones.- En cada ministerio, subsecretaría regional con presupuesto descentrado, organismo adscrito o entidad del sector público, se constituirá un Comité de Contrataciones, que estará integrado por cinco miembros.

Art. 9.- Integración en los ministerio y subsecretarías regionales con presupuesto descentralizado.- El Comité de Contrataciones estará integrado por: el Ministro o su delegado, quien lo presidirá; el Director de Asesoría Jurídica; por tres técnicos nominados, dos por la entidad y otro por el Colegio Profesional a cuyo ámbito de actividad corresponde la mayor participación en el proyecto de acuerdo con el valor estimado de la contratación. Actuará como Secretario el servidor del Ministerio o Subsecretaria que designe el Comité.

Art. 10.- Integración en los organismos adscritos.- Los organismos y entidades que se hallen adscritos a los Ministerios o funcionen como servicios o departamentos con descentralización en el manejo económico conformaran sus comités de contrataciones de la siguiente manera: la máxima autoridad de la entidad o su delegado, quien lo presidirá; el Director o Asesor Jurídico de la entidad; tres técnicos designados en la forma prevista en el artículo anterior. Actuará como Secretario un servidor de la entidad designado por el Comité.

Art. 11.- Integración en otras entidades.- Las demás instituciones del sector público constituirán su Comité según sus propias normas reglamentarias, pero formaran parte de ellos obligatoriamente tres técnicos, designados como se establece en el artículo 9. Actuará como Secretario el Director o Asesor Jurídico de la entidad.

\*REFORMA.

Art. 7 - El artículo 11, dirá:

"INTEGRACION EN OTRAS ENTIDADES.- Las demás instituciones del sector público, constituirán su Comité sean sus propias normas reglamentarias. Para los casos de los literales a), b) y c) del artículo 4, el Comité incluirá a tres técnicos, designados como establece el artículo 9".

Art. 12.-Asesoría. La entidad o el Comité de Contratación podrán solicitar, en cualquier fase del proceso precontractual, la asesoría de la Contraloría General del Estado, para la organización y desarrollo de tal proceso.

Además, el Comité o sus miembros podrán tener asesores, que intervendrán con voz pero sin voto en las sesiones, para dar consejo en aspectos concretos relacionado con el proceso precontractual en trámite. El Reglamento determinará el número de asesores y su forma de intervención.

Las nulidades o dilaciones causadas en los procesos precontractuales por falta de asesoría, cuya necesidad resultaba notoria acarreará la responsabilidad civil de las máximas autoridades de la entidad respectiva del Presidente del Comité de Contratación, en su caso.

\*PONGASE

Art. 8.- En el último inciso del artículo 12, en lugar de "las máximas autoridades de la entidad respectivo o del Presidente del Comité de Contratación, en su caso", póngase.-

"los miembros del Comité de Contrataciones".

Art. 13.- Convocatoria y quórum.- La convocatoria a los miembros del Comité se hará por escrito, por lo menos con un día hábil de anticipación, e incluirá el orden del día y los documentos relacionados con los asuntos a tratarse en la sesión. El quórum para las sesiones de los Comités se establecerá con cuatro de sus miembros. El voto de ellos será obligatorio y su pronunciamiento afirmativo o negativo. En caso de empate, el asunto se resolverá en el sentido del voto del Presidente.

### TITULO III

Disposiciones comunes especiales de los procedimientos de licitación y concursos públicos de ofertas y de precios

#### CAPITULO I

Disposiciones comunes sobre los documentos, informes y fases

Art. 14.- Estudios completos.- Como requisito previo para iniciar cualquier procedimiento precontractual, la entidad deberá contar con los estudios, diseños, incluidos planos y cálculos, especificaciones generales y técnicas debidamente concluidos, recibidos, previa fiscalización, por la entidad correspondiente, y aprobados por ella, con la programación total, los presupuestos y demás documentos que se consideren necesarios, según la naturaleza del proyecto.

Art. 15.- Disponibilidad de fondos.- El Ministerio o la entidad respectiva, previamente a la convocatoria, deberá contar con el certificado del Ministerio de Finanzas y Crédito Público o del Director Financiero, Tesorero o Pagador, según corresponde, que acredite que existe o existirán recursos suficientes y disponibilidad de fondos, de conformidad con el artículo 58 de la Ley orgánica de Administración Financiera y Control. En la certificación se hará constar el número de la partida y los recursos disponibles a la fecha de suscripción de los documentos.

Para la convocatoria a licitación o concursos con financiamiento de instituciones u organismos de crédito externo

O interno, se requerirá del informe previo y favorable del Ministerio de Finanzas y Crédito Público sobre la existencia de dicho financiamiento, así como de su disponibilidad, cuando fuere del caso.

Previa la autorización del Subsecretario de Crédito Público, podría adelantarse en la elaboración y aprobación de los documentos precontractuales previstos por esta Ley o por los respectivos convenios de financiamiento internacional o interno.

Para la convocatoria a licitación o concursos de adquisición de bienes, servicios o ejecución de obras, que requieran financiarse total o parcialmente con crédito externo, se deberá obtener previamente el pronunciamiento del Comité de Crédito Externo en el que se fijarán las condiciones generales del financiamiento.

Art. 16.- Bienes nacionales.- Cuando la ejecución de la obra requiera la incorporación directa de bienes importados, o tratándose de adquisición de bienes, se establecerá el mínimo de los bienes de origen nacional que deben constar en la propuesta, de acuerdo con el dictamen de aplicación de la desagregación tecnológica emitido por la Comisión Ecuatoriana de Bienes de Capital.

Art. 17.- Documentos precontractuales.- La máxima autoridad de la entidad, de acuerdo con la planificación establecida y considerando la naturaleza, objeto y presupuesto referencial de la obra a ejecutarse, del bien a adquirirse o del servicio a prestarse, resolverá iniciar el trámite que corresponde, para lo cual deberá disponer de los siguientes documentos precontractuales:

a) Convocatoria: contendrá el objeto de la contratación, la forma de pago, la indicación del lugar en que deben retirarse los documentos precontractuales y entregarse las propuestas y derechos de inscripción, el día y hora hasta los cuales se recibirán las ofertas y el señalamiento de la fecha de la apertura del Sobre No. 1, que se realizará hasta una hora más tarde de la fecha de cierre de presentación de las propuestas;

b) Modelo de Carta de presentación y compromiso: contendrá la obligación del oferente de someterse a las exigencias y condiciones de los documentos precontractuales y contractuales, caso de ser adjudicatario;

c) Modelo de formulario de propuesta: precisará rubros, cantidades, unidad, precios unitarios, globales y totales, plazos de ejecución, tipo de moneda, identificación y firma de responsabilidad del oferente;

d) Instrucciones a los oferentes: fundamentalmente comprenderán un detalle del objeto de la contratación; indicaciones para la elaboración y presentación de la propuesta; causas para el rechazo de propuestas y facultad de declarar desierto el procedimiento; trámite de aclaraciones; garantía de seriedad de la oferta; proceso a cumplirse hasta la adjudicación; notificación de la misma; plazo de validez de la oferta; impuestos y contribuciones; forma de celebrar el contrato; sanciones por su no celebración; y garantías que se exijan para el contrato;

e) Proyecto de contrato: contendrá, a más de las cláusulas que le sean propias, las estipulaciones relativas a la terminación o resolución, recepciones, obligaciones, garantías y las demás que sean del caso, según la naturaleza de la contratación;

f) Especificaciones generales y técnicas: comprenderá el detalle de los requerimientos mínimos y rangos de variación, según sea el caso, sin incluir características exclusivas de determinada marca, patente o procedimientos registrados;

g) Planos: serán los que contengan el diseño definitivo y precisen la obra a ejecutarse en su característica básica;

\*AGREGUESE:

Art. 26- REFORMA LA LEY DE CONTRATACIÓN PÚBLICA.- Al final de la letra g) del artículo 17 de la Ley de Contratación Pública, en lugar de punto y coma póngase punto y agréguese el siguiente texto.-

"En el caso de obras públicas que se destinen a actividades que supongan el acceso de público, en el diseño definitivo deberá contemplarse la existencia de accesos, medios de circulación e instalaciones adecuadas para personas con discapacidad".

h) Valor estimado: incluirá el presupuesto referencial de la contratación, calculado en función del plazo estimado del contrato, y señalará la fecha de cálculo;

i) Plazo estimado de ejecución del contrato;

j) Lista de equipo mínimo requerido, si fuere del caso; y,

k) Principios y criterios para la valoración de ofertas.

\*REFORMA Art. 9.

- El literal k) del artículo 17 dirá: "Principios y criterios para la valorización de ofertas, que deberán considerar necesariamente el porcentaje de bienes y servicios de origen nacional ofrecidos del todo de las especificaciones técnicas y de calidad que se requieren, y en ningún caso los documentos precontractuales contendrán condiciones que limiten la posibilidad de participación de oferentes nacionales".

Todos los documentos serán elaborados, bajo su responsabilidad, por la entidad. El Comité de Contrataciones aprobará únicamente los señalados en los literales a), b), c), d), e) y k), dentro del término de cinco días, contados desde la fecha de su recepción.

Art. 18.- Informes.- Aprobados los documentos precontractuales por el Comité de Contrataciones, éste solicitará para aquellos los informes del Contralor General del Estado y al Procurador General del Estado, en los casos de licitación pública y concurso público de ofertas. Los informantes deben sujetarse al ámbito de su competencia y solamente por transgresión omisión la Ley podrán emitir informes desfavorables. Los funcionarios indicados emitirán sus informes dentro del término de quince días de recibidos los documentos precontractuales. Si el funcionario que debe informar dejare de transcurrir dicho término sin hacerlo, se considerara como que hubiere emitido dictamen favorable.

Cualquier aclaración o documentación adicional que requieran los funcionarios informantes deberá ser solicitada dentro de los cinco días siguientes a la recepción de la documentación.

Las observaciones de los informes serán acogidas obligatoriamente y se redactaran los documentos definitivos, a los que se someterán los proponentes para la presentación de las ofertas.

En los contratos sometidos a esta Ley que celebre el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, no serán necesarios los informes del Procurador General del Estado ni del Contralor General del Estado, sino únicamente del Procurador y Auditor generales de la propia Institución.

Art. 19.- Recibos.- Para los casos que deban informar los funcionarios pertinentes, se conferirá recibo a] pie de la copia del oficio en que se pide el informe. Cuando el oficio se remita por correo, se adjuntará una copia para que se confiera el recibo en ella.

Art. 20.- Publicación de convocatoria.- Una vez que el Comité cuente con los documentos definitivos para licitación o concurso público de ofertas, las convocatorias se publicarán por tres días consecutivos en dos periódicos de mayor circulación nacional, editados en dos ciudades diferentes.

Para el concurso público de precios las publicaciones se harán en un diario editado y con amplia circulación en la provincia en donde se ejecutara el contrato. En caso de no editarse un diario en la provincia la publicación se hará en un diario de amplia difusión nacional.

\*AGREGUESE Art.10.-

Al final del artículo 20, agréguese el siguiente inciso:

"Cuando convenga a los intereses nacionales e institucionales, la convocatoria podrá además publicarse en el exterior".

Art. 21.- Presentación de propuesta.- El Comité fijará la fecha límite para la presentación de las propuestas, dentro del término señalado para cada procedimiento, y la hora será la establecida en el artículo 24.

El Comité, bajo su responsabilidad, podrá prorrogar la fecha de presentación de las propuestas, para lo cual publicará por una sola vez, el aviso correspondiente, en el o los periódicos en que se hizo la convocatoria a licitación o concursos públicos y notificará por escrito a quienes adquirieron los documentos precontractuales.

Art. 22.- Adquisición de documentos.- El Comité entregará a los interesados los documentos pertinentes previo el pago de inscripción, que será fijado en cada caso. En el caso de reapertura no se requerirá nuevamente dicho pago a quienes ya lo hubieren hecho. Ningún proponentes podrá intervenir con más de una oferta.

Art. 23.- Aclaraciones.- Quienes hayan adquirido los documentos precontractuales podrán pedir, por escrito a) Comité, Aclaraciones sobre estos documentos, hasta la mitad del término previstos con las ampliaciones, si las hubiere- para la presentación de las ofertas.

El Comité deberá emitir en forma clara y concreta las respuestas correspondientes y ponerla a disposición de los adquirentes de los documentos, hasta máximo las dos terceras partes del término señalado, con sus ampliaciones, para la presentación de las ofertas.

De ser del caso, hasta la mitad del término señalado para la presentación de las ofertas, el Comité, por propia iniciativa, enviará a todos quienes hubieren adquirido los documentos precontractuales, las aclaraciones o las modificaciones a los documentos, siempre que no se cambie el objeto de la contratación, aun cuando puedan modificarse su forma de pago y financiamiento; notificará y justificara a los organismos que emitieron los informes pertinentes.

Art. 24.- De la propuesta.- Las propuestas se presentarán con las debidas seguridades, en uno o dos sobres cerrados, según el caso, que impidan conocer su contenido antes de la apertura oficial; se redactarán en Castellano, de acuerdo con los modelos elaborados por la entidad, a los que podrán agregarse catálogos en otro idioma, y se recibirán en el lugar señalado hasta las quince horas del día indicado en la convocatoria. Las propuestas se entregarán directamente a) Secretario del Comité, quien conferirá el correspondiente recibo anotando la fecha y hora de recepción.

Al acto de apertura del o los sobres, podrán asistir los proponentes. Un miembro del Comité y el Secretario rubricarán todos y cada uno de los documentos presentado en el acto de apertura de el o los sobres.

El sobre número 1 contendrá:

- a) Carta de presentación y compromiso según el modelo preparado por la entidad;
- b) Certificado de la Contraloría General del Estado, sobre el cumplimiento de contratos.

c) El estado de situación económica financiera del oferente, cortado treinta días antes a la fecha de presentación de la oferta, suscrito por el representante legal por el contador o auditor de la empresa, bajo juramento de su veracidad. En el caso de que el oferente sea persona natural, por un contador público federado;

\*SUSTITUYASE

Art. 11.- Sustitúyase la letra c) del artículo 24, por la siguiente:

"c) Los estados de situación financiera y de resultados del último ejercicio fiscal, debidamente legalizados por el contador y el oferente o el representante legal, según el caso; y la revelación de las principales variaciones ocurridas entre la fecha de los balances y el penúltimo mes anterior al de la presentación de la oferta, que afecten a la situación financiera del oferente, la cual estará debidamente legalizada por las personas que se citan anteriormente.

En caso de no haber variaciones significativas, se presentará una declaración en tal sentido, legalizada igualmente por el contador y el oferente o su representante legal, cuando fuere del caso".

d) Certificado de existencia legal y de cumplimiento de obligaciones expedido por la Superintendencia de Compañías o de la entidad de control respectivo, para el caso de personas jurídicas constituidas en el Ecuador, o del Cónsul del Ecuador, basado en el pronunciamiento de la autoridad competente del país en el que tiene su domicilio principal la empresa extranjera oferente, sobre la existencia legal y la capacidad para contratar en el Ecuador de ésta;

Para el caso de personas jurídicas, nombramiento del representante legal o poder notarial de designación de apoderado en el Ecuador, debidamente legalizado e inscrito y con vigencia a la fecha de presentación de la oferta; y,

f) Los demás documentos y certificaciones que se exijan, para cada caso, en los documentos precontractuales, según la naturaleza del proyecto, de conformidad con el Reglamento.

El sobre número 2 contendrá:

a) La propuesta según el modelo de formulario preparado por la entidad;

b) El cronograma valorado de trabajo y el análisis de los precios unitarios de cada uno de los rubros, en caso de ejecución de obras o prestación de servicios; o para la adquisición de bienes, el plazo de entrega de éstos; y,

c) El original de la garantía de seriedad de la propuesta para asegurar la celebración del contrato, por el dos por ciento del valor del presupuesto referencial establecido por la institución, en una de las formas establecidas en esta Ley.

Los documentos contenidos en los sobres 1 y 2, deberán presentarse foliados y rubricados por el proponente y los del sobre número 1 serán originales o copias certificadas por autoridad competente.

Art. 25.- Documentos presentados fuera del plazo.- Cualquier solicitud oferta o documentación referente al trámite de los procesos precontractuales que se presentaren fuera de los términos o plazos establecidos en esta Ley, no serán consideradas. Deberá, en tal caso, procederse a su inmediata devolución, de lo que se sentará la razón correspondiente.

Art. 26.- Propuesta habilitadas.- El Comité considerará únicamente las propuestas que se ciñan a los documentos precontractuales y a la Ley; y el presupuesto referencial no se tomará en cuenta para fines de evaluación de ofertas y adjudicación.

Art. 27.- Comisión técnica.- En la citación y concurso público de ofertas, el Comité designará, para los fines previstos en el inciso segundo de este artículo, una Comisión Técnica para la evaluación de las ofertas, que se conformará de acuerdo con la naturaleza del objeto de la contratación, con la participación de los profesionales que se requieran. Ningún miembro del Comité podrá integrar las comisiones.

La comisión, bajo su responsabilidad, elaborará cuadros comparativos de las ofertas y un informe con las observaciones que permitan al Comité disponer de la información necesaria para la adjudicación.

Para efectos de evaluación de las ofertas, la Comisión Técnica considerará exclusivamente los valores que en ellas consten, sin efectuar proyecciones por concepto de reajuste de precios.

Realizará el trabajo y entregará al Comité los documentos referidos, dentro de un término de hasta diez días, contado desde la fecha de apertura del sobre.

Sólo por razones técnicas, el Comité podrá ampliar el término señalado en el inciso anterior, por el tiempo que fuere necesario.

Art. 28.- Informe de comisión.- En los casos de licitación y concurso público de ofertas, los cuadros comparativos y el informe serán entregados por la Comisión Secretario del Comité, quien los pondrá a disposición de todos los miembros y de los oferentes, en forma inmediata. El secretario dejara constancia en el expediente respectivo del cumplimiento de esta formalidad.

Los oferentes, dentro del término de cinco días, podrán formular por escrito las aclaraciones sobre los cuadros e informes, relacionados exclusivamente con su oferta.

Art. 29.- Adjudicación.- El Comité resolverá sobre la licitación o el concurso público de ofertas dentro del término de diez días, contado desde la fecha del vencimiento del señalado inciso final del artículo anterior.

Para el caso del concurso público de precios, la resolución se tomará dentro del mismo término, contado desde la fecha de apertura del sobre.

En todos los casos, el Comité adjudicará el contrato al proponente que hubiere presentado la oferta más conveniente a los intereses nacionales e institucionales.

Art. 30.- Notificación.- El Presidente del Comité notificará por escrito a los oferentes, dentro del término de tres días contados desde la adjudicación, el resultado de la licitación o concursos Públicos, y el funcionario respectivo de volverá las garantías que corresponden a las ofertas no aceptadas.

Art. 31.- Vigencia de la garantía de seriedad de la propuesta.- El adjudicatario de la licitación o concursos públicos mantendrá vigente la garantía de seriedad de la propuesta hasta la suscripción del contrato, debiendo renovar por lo menos cinco días hábiles antes de su vencimiento. De no renovársela oportunamente, la garantía se hará efectiva, sin otro trámite.

Art. 32.- Licitación o concursos desiertos.- El Comité podrá declarar desiertos la licitación o los concursos públicos, en los siguientes casos:

- a) Por no haberse presentado ninguna propuesta;
- b) Por haber sido descalificadas o consideradas inconvenientes para el interés nacional o institucional, todas las ofertas o la única presentada;
- c) Cuando sea necesario introducir una reforma sustancial, que cambie el objeto del contrato; y,
- d) Por violación sustancial del procedimiento precontractual.

El Comité podrá ordenar la reapertura de la licitación o concursos públicos o convocar a un nuevo proceso

Art. 33.- Trámite para reapertura.- Para la reapertura de la licitación o de los concursos públicos se seguirán los procedimientos precontractuales originales; Pero, Para su convocatoria, no se necesitarán nuevos informes previos.

Si a pesar de la reapertura se declarare nuevamente desiertos la licitación o los concursos públicos, el Comité de Contratación podrá ordenar su archivo. Sin embargo, la entidad podrá acogerse a lo previsto en el literal g)

del artículo 6 de esta Ley, salvo los casos de que la referida declaratoria se hubiere producido por violaciones legales, o por ser inconveniente para los intereses del país o la institución.

Art. 34.- Responsabilidad.- Los miembros de los comités, los funcionarios que hubieren elaborado los documentos precontractuales y los integrantes de la Comisión Técnica, serán personal y pecuniariamente responsables por sus acciones u omisiones, sancionadas por la ley.

## CAPITULO II

### Disposiciones especiales de la licitación

Art. 35.- Presentación de la oferta.- El término que tendrá el proponente Para la presentación de su oferta será señalado por el Comité, entre dieciocho y cuarenta y ocho días, contados desde la fecha de la última publicación de la convocatoria, salvo que el Comité, por unanimidad y previo informe de la Contraloría, resuelva ampliar el indicado término, consideradas la magnitud o complejidad del proyecto.

Art. 36.- Apertura de sobres.- Una vez presentadas las propuestas en dos sobres numerados, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24, el sobre número 1 se abrirá en el día y hora señalados Para el efecto en la convocatoria.

El Comité, en el término de diez días, contados desde la apertura del sobre número 1, calificará a los proponentes. Dentro de este término, podrá solicitar las aclaraciones que estimare necesarias respecto de los documentos presentados.

Los proponentes, calificados o no, serán notificados dentro del término de dos días de dictada la resolución. A los no calificados se les devolverá el sobre número 2, sin abrirlo. Dentro del término de tres días, contados desde la fecha de notificación, se realizará la apertura del sobre número 2. A esta sesión podrán concurrir los oferentes calificados.

## CAPITULO III

### Del concurso público de ofertas

Art. 37.- Presentación de la oferta.- El término que tendrá el proponente para la presentación de su oferta será múltiplo de 6 y será señalado por el Comité y comprenderá entre doce y veinte y cuatro días, contados desde la fecha de la última publicación de la convocatoria.

Art. 38.- Apertura de sobres.- Cada oferente presentará su propuesta en un solo sobre, que contendrá todos los documentos señalados en el artículo 24. El Secretario del Comité conferirá el correspondiente recibo, en el que se harán constar la fecha y hora de recepción. El Comité abrirá los sobres presentados el día y hora señalados para el efecto en la convocatoria.

## CAPITULO IV

### Del concurso público de precios

Art. 39.- Presentación de la oferta.- El oferente presentará su propuesta en un solo sobre que contenga todos los documentos señalados en el artículo 24 de esta Ley.

### \*AGREGUESE

Art. 12.- En el artículo 39, a continuación del punto, agréguese el siguiente texto: "El plazo que tendrá el proponente lo señalará el Comité, y será entre los doce y los dieciocho días contados desde la fecha de la última publicación de la convocatoria".

## **Anexo 2. Ley de servicio civil y carrera administrativa**

### LEY DE SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA

#### INTRODUCCIÓN

La evolución es el principio fundamental sobre el que se sustenta la vida social. Hegel admite que "la última realidad del universo es por sí evolución y progreso". La sociedad es un organismo dinámico que marcha, incesantemente, hacia la escalada infinita del progreso. Un cambio continuo la caracteriza. Cambio de hábitos y de costumbres, de técnicas y de acciones que, a su vez, obligan la adopción de nuevas formas estructurales. La superestructura institucional tiene que adaptarse a este anhelo de cambio y de superación que dignifica al hombre. Ningún aspecto de la vida social puede detenerse, y los pueblos paulatinamente y en veces a costa de inmensos sacrificios, van conquistando nuevos niveles de civilización y de cultura, para colocarse a la altura de los tiempos. Lo que básicamente diferencia a las naciones es el ritmo de su respectivo avance, que requiere programación y técnica.

El Ecuador republicano en siglo y medio de historia turbulenta y acerba, a pesar de sus quebrantos internacionales y de los errores de sus gobernantes, ha alcanzado un progreso material y cultural de relativa importancia. Progreso que se refleja, entre otros aspectos, en su legislación social que tomó inusitado vigor durante el gobierno del Presidente Ayora.

Es a partir de 1926 que el Estado ecuatoriano repara que existe el pueblo y que es necesario sentar los cimientos de su seguridad social, que es aún la meta que anhelan alcanzar las mayorías marginadas del país. La creación de la Caja de Pensiones inició una época de reforma social que cada día va a cendrándose.

El 27 de Septiembre de 1928 se promulga la Ley Orgánica de Hacienda que, en su Título V, trata De los Funcionarios y Empleados Públicos, para regular lo atinente a nombramientos, cauciones, sueldos, viáticos, licencias y responsabilidades. El 30 de Octubre de 1959 se publica la Ley de Carrera Administrativa, expedida por el Congreso Nacional, con la finalidad de mejorar la marcha de la Administración Pública, para lo cual establece: la estabilidad de los empleados públicos idóneos, su capacitación técnica y el sistema de selección por méritos. Posteriormente, el 6 de Marzo de 1964, se promulga la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, en cuyos considerandos se expresa:

"Que para impulsar la transformación económica y social del pueblo ecuatoriano y garantizar el más eficiente servicio a la comunidad, es indispensable mejorar la Administración Pública, mediante el establecimiento de un sistema técnico de administración del personal civil de las dependencias del Estado, basado en el mérito;

"Que es deber inherente al Estado democrático el otorgar iguales oportunidades de ingreso y progreso en el servicio público a todos los ecuatorianos sin discriminación de raza, sexo, religión o filiación política, sin perjuicio de considerar la especialización y práctica en las labores para efectos del pago de los servicios prestados;

"Que es necesario garantizar a los servidores públicos probos y eficientes, estabilidad en sus cargos, las mejores condiciones posibles de trabajo dentro de un mismo sistema de carrera administrativa y la aplicación del principio universal de que, a igual trabajo corresponde igual remuneración".

En el lapso de catorce años, la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa ha sido reformada sustancialmente, mediante Leyes y Decretos. Su codificación se imponía en forma perentoria para facilitar su aplicación y consulta y, principalmente, como un trabajo propedéutico para emprender -con la meditación que requieren los grandes avances legislativos-, la elaboración de una nueva Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, necesaria para formar una burocracia diligente y capacitada, que sea factor positivo en el progreso del país.

Al presentar esta nueva codificación, la Comisión de Legislación formula votos por la superación constante de la legislación social, como adecuado medio de integración nacional.

Quito, a 10 de Abril de 1978.

Título I

## DEL SERVICIO CIVIL

### Capítulo Único

#### DISPOSICIONES GENERALES

Art. 1.- **Ámbito de esta Ley.**- La presente Ley regula lo relacionado con el Servicio Civil ecuatoriano, a fin de garantizar la eficiencia de la Administración Pública.

Art. 2.- **A quiénes corresponde esta Ley.**- Para los efectos de la aplicación de esta Ley, el Servicio Civil ecuatoriano comprende a los ciudadanos ecuatorianos que ejerzan funciones públicas remuneradas, en dependencias fiscales o en otras instituciones de Derecho Público y en instituciones de Derecho Privado con finalidad social o pública.

Puesto es la función establecida presupuestariamente, integrada por un conjunto de deberes y responsabilidades, asignadas o delegadas por la ley o por autoridad competente, que requieren el empleo de una persona durante la jornada legal de trabajo, o en parte de ella.

Servidor público es todo ciudadano ecuatoriano legalmente nombrado para prestar servicios remunerados en las instituciones a que se refiere el inciso primero de este artículo.

Art. 3.- **Servidores no comprendidos en el Servicio Civil.**- Para los efectos de esta Ley no están comprendidos en el Servicio Civil:

- a) Los funcionarios elegidos por voto popular;
- b) Los funcionarios elegidos o nombrados por el Congreso Nacional, que se rigen por leyes especiales;
- c) Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, que se rigen por leyes especiales;
- d) Los designados para la realización de una obra determinada o que tengan calidad de ocasionales;
- e) Los miembros de los cuerpos colegiados o de las corporaciones a cuyo cargo corre el gobierno de las Instituciones de Derecho Público y de Derecho Privado con finalidad social o pública;
- f) Los miembros de la Función Judicial;
- g) Los obreros de las instituciones mencionadas en el inciso primero del artículo anterior;
- h) El personal docente y directivo de instituciones educativas y el que ejerza funciones técnicas y profesionales de la educación, que está sujeto a las Leyes Orgánica de Educación y de Escalafón y Sueldos del Magisterio. Sin embargo, dicho personal podrá gozar de los derechos que establece esta Ley y que no están previstos en aquellas; e,
- i) Los profesionales con título académico que prestan sus servicios en las Fuerzas Armadas en calidad de empleados civiles.

Nota:

Las Leyes Orgánica de Educación y de Escalafón y Sueldos del Magisterio Nacional a que se hace referencia en el lit. h) de este artículo corresponden en la actualidad a la Ley de Educación y a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional.

## Título II

### DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

#### Capítulo I

##### DEL INGRESO AL SERVICIO CIVIL

Art. 4.- **Requisitos para el ingreso.**- Para ingresar al Servicio Civil se requiere:

- a) Estar en el ejercicio de los derechos de ciudadanía y no encontrarse en interdicción civil o en concurso de acreedores o quiebra con auto ejecutoriado;

b) Haber cumplido lo dispuesto en la Ley de Servicio Militar Obligatorio en las Fuerzas Armadas Nacionales;

c) Haber sufragado, cuando se tiene obligación de hacerlo;

d) No encontrarse en mora de pagar créditos definitivamente establecidos a favor de entidades u organismos del sector público, ni encontrarse en mora en la presentación de informes financieros a la Contraloría General o al Ministerio de Finanzas, dentro de los tres años precedentes a la fecha en que se califiquen sus requisitos para optar el cargo;

Nota:

Según la actual estructura ministerial establecida en el Art. 16 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, el Ministerio de Finanzas y Crédito Público es actualmente el Ministerio de Economía y Finanzas.

e) No tener en su contra automotivado o de llamamiento a juicio plenario; y,

f) Registrar el nombramiento en la Dirección Nacional de Personal y prestar juramento de lealtad al Estado, dentro del plazo de veinte días, contados a partir de la fecha de su expedición.

El registro de nombramiento sustituye el acta de posesión. El Reglamento determinará los casos de excepción.

Art. 5.- Nombramientos que no deben registrarse.- No se registrarán los nombramientos expedidos por autoridad competente en favor de su cónyuge o de sus parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

Se anularán los nombramientos expedidos en favor de quienes estuvieren con su superior inmediato o el jefe de éste dentro de las relaciones indicadas en el inciso anterior.

También se anulará el nombramiento del cuentadante de la Contraloría General de la Nación, cuando existiere alguna de estas relaciones con el Contralor o Subcontralor.

Nota:

La Contraloría General de la Nación se denomina actualmente Contraloría General del Estado.

Art. 6.- Nepotismo en una misma provincia.- En una misma provincia: los gobernadores, jefes políticos, directores y gerentes de monopolios y empresas del Estado, intendentes, subintendentes, comisarios de policía, no podrán permanecer en sus cargos cuando tuvieren entre sí vínculo conyugal o parentesco hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad. El nombramiento expedido quebrantando esta disposición será declarado nulo.

Tampoco podrán ser nombrados, ni trabajar a ningún título, dentro de la misma sección administrativa, las personas relacionadas entre sí, con dicha vinculación o grados de parentesco.

De producirse la incompatibilidad, prevalecerá el nombramiento de mayor jerarquía. Para los servidores de carrera, subsistirá el nombramiento cronológicamente anterior según la fecha de registro en la Dirección Nacional de Personal.

## Capítulo II

### DE LOS NOMBRAMIENTOS

Art. 7.- Nombramiento y posesión.- Para desempeñar una función pública se requiere de nombramiento extendido por la respectiva autoridad nominadora.

El término para entrar en posesión de un cargo público será de veinte días, contados desde que se expida el nombramiento. Si el nombrado no estuviere en el lugar del nombramiento, al término antedicho se añadirá el de la distancia.

El nombramiento caducará si quien hubiere sido nombrado para un cargo público, no se posesionare en el término fijado en el inciso anterior.

Art. 8.- Contrato de servicios personales.- La prestación de servicios personales por contrato se regirá por las prescripciones de la presente Ley, sin perjuicio de lo dispuesto por leyes especiales.

Art. 9.- Inscripción de nombramientos y contrato.- Los funcionarios y empleados del sector público, inclusive los de elección popular, deberán inscribir sus nombramientos o contratos en la Dirección Nacional de Personal.

Art. 10.- Señalamiento de domicilio.- Para inscribir un nombramiento o contrato, la Dirección Nacional de Personal exigirá que el nombrado o contratado señale domicilio para recibir notificaciones relativas al ejercicio de sus funciones.

Dicho domicilio será señalado en el lugar de residencia habitual del interesado en el Ecuador, o en otro que él prefiera, siempre que constituya lugar conocido de cualquier ciudad o población del territorio nacional.

Los cambios de domicilio serán notificados por escrito a la Dirección Nacional de Personal.

Art. 11.- Declaración jurada de bienes.- Todos los funcionarios y empleados del sector público, que determine la Dirección Nacional de Personal, presentarán en una Notaría declaración jurada de todos los bienes patrimoniales que posean al momento de su nombramiento, debiendo remitir una copia certificada de la correspondiente escritura a la Dirección Nacional de Personal. Igual declaración deberá formularse y remitirse cuando dichos funcionarios y empleados cesen en el ejercicio de sus cargos.

Tales declaraciones no causarán ningún impuesto y se les considera de cuantía indeterminada para efectos de la fijación de los derechos notariales.

Art. 12.- Prohibición de inscribir.- La Dirección Nacional de Personal no inscribirá el nombramiento o contrato de la persona que no haya dado cumplimiento a lo dispuesto en esta Ley.

### Capítulo III

#### DE LAS INHABILIDADES Y PROHIBICIONES

Art. 13.- Inhabilidad especial por mora.- No podrá ser nombrado empleado ni funcionario público el que esté en mora de presentar cuentas o estados financieros a la Contraloría hasta que presente, ni el deudor al Tesoro, a las municipalidades y a los consejos provinciales, y en general a cualquier entidad de Derecho Público cuando el crédito proceda de alcance de cuentas, ni el fallido.

Tampoco podrá ser nombrado funcionario ni empleado público quien sea deudor al Fisco, a los consejos provinciales o a los municipios por contribución o servicio que tenga un año de ser exigible.

Será destituido del cargo el empleado de quien se comprobare que no ha cumplido su obligación de presentar cuentas o estados financieros o que esté en cualquiera de los casos que este artículo señala.

Art. 14.- Prohibiciones especiales para desempeño de cargos públicos.- No podrán desempeñar funciones dentro de la Administración Pública las personas que hubieren incurrido en defraudación de dineros del Estado aunque hayan sido ya sancionadas por la Ley.

Tampoco podrán hacerlo los deudores morosos al Fisco y a las instituciones de Derecho Público o de Derecho Privado con finalidad social o pública o financiadas con aportes del Estado, ni quienes se encontraren implicados en la perpetración de contrabandos, tráfico de estupefacientes; y, en general, quienes de cualquier modo se encontraren incurso en defraudaciones al Fisco.

Art. 15.- Responsabilidad de la Dirección Nacional de Personal.- La Dirección Nacional de Personal adoptará las medidas indispensables para la eficaz aplicación del artículo anterior. Igualmente dicha dependencia deberá mantener un registro actualizado de todas las personas que se encuentren impedidas de desempeñar funciones o cargos públicos, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley.

Art. 16.- Incompatibilidad por parentesco.- En el Ministerio de Finanzas, en cada una de las diversas oficinas que de él dependan y en las demás oficinas de recaudación o inversión de fondos, no podrán ser funcionarios ni empleados los que estén uno con otro, dentro del cuarto grado civil de consanguinidad o segundo de afinidad.

Tampoco podrán ser jefes de estas oficinas ni ocupar cargos que obliguen a presentar cuentas o estados financieros, quienes se hallen dentro de los mismos grados de parentesco con el Contralor o Subcontralor General de la Nación.

Notas:

- Según la actual estructura ministerial establecida en el Art. 16 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, el Ministerio de Finanzas y Crédito Público es actualmente el Ministerio de Economía y Finanzas.

-El Contralor o Subcontralor General de la Nación que se mencionan en este artículo son hoy el Contralor o Subcontralor General del Estado.

Art. 17.- Remoción del servidor impedido de serlo.- El Contralor General o el Director Nacional de Personal solicitarán por escrito la remoción inmediata del funcionario o empleado que estuviere impedido de serlo, y esta solicitud será atendida por el Ministro, la corporación o el funcionario a quien corresponda nombrar el reemplazante. Si el infractor no es removido inmediatamente, dejará de percibir su sueldo o remuneración después de dos semanas de la fecha de la solicitud.

Art. 18.- Prohibición de pluriempleo.- Nadie podrá desempeñar dos o más cargos públicos. Pero los profesores universitarios y quienes ejerzan funciones gratuitas de elección popular podrán ocupar otro cargo público.

Art. 19.- Excepción prevista por la Ley.- No existe la incompatibilidad establecida en el artículo anterior si, para integrar con una persona una entidad o corporación, la ley ha tomado en cuenta la función o empleo que esta persona desempeña.

Art. 20.- Pérdida del último cargo.- Quien hubiere sido designado para dos cargos cuya simultaneidad se prohíbe, perderá de hecho el último, en el orden de su nombramiento.

Art. 21.- Prohibiciones de prestar caución.- No podrán dar caución a favor de los funcionarios o empleados que estén obligados a presentar cuentas o estados financieros: el Presidente de la República, el Vicepresidente de la República, los Ministros de Estado, los jueces y ministros de los tribunales, los miembros del Congreso, los funcionarios o los empleados de hacienda o de la Contraloría, los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo ni los gobernadores de provincia.

#### Capítulo IV

#### DE LOS SUELDOS

Art. 22.- Preeminencia del Presupuesto.- La ley especial que fije el sueldo de un funcionario o empleado del Fisco se considerará modificada en lo concerniente al monto de dicho sueldo, por un presupuesto posterior.

Art. 23.- División del sueldo anual.- Los sueldos fijados en una suma anual se dividirán, para el pago, en doce partes iguales, a fin de determinar la cantidad que deba pagarse por mes, en veinte y cuatro partes iguales, cuando los pagos se hagan quincenalmente, y si el pago se hace por otra fracción del mes, se determinará la cantidad correspondiente a cada día, mediante la división del sueldo mensual en tantas partes cuantos días tenga el mes de referencia.

Art. 24.- Pago por mensualidades vencidas y excepción.- El pago de sueldos se hará por mensualidades vencidas; pero el Tesorero de la Nación situará a la orden del respectivo pagador, una cantidad equivalente al cuarenta por ciento de la asignación mensual presupuestaria para los empleados civiles y el porcentaje que fijare el Ministro de Defensa Nacional para los militares, la que se dará como anticipo quincenal. Al final del mes, el pagador recibirá, del Tesorero de la Nación, la cantidad correspondiente para que proceda a completar el pago total de sueldos y a efectuar los descuentos de ley.

De lo dispuesto en el inciso anterior se exceptúan los sueldos y más asignaciones del Servicio Exterior, que se pagarán por mensualidades adelantadas.

Art. 25.- Primer día de sueldo.- El sueldo de una persona nombrada para un cargo principiará con el primer día del mes siguiente al de la fecha del nombramiento, salvo el caso en que éste y la posesión se hayan llevado a cabo el primer día del mes.

Exceptúanse de lo dispuesto en el inciso anterior el Presidente de la República, los Ministros de Estado, los miembros de las Fuerzas Públicas y el personal del Servicio Exterior.

El sueldo del Presidente de la República, de los Ministros de Estado, y de los miembros de la Fuerza Pública principiará desde el día en que entren en ejercicio efectivo de sus funciones.

El sueldo de los miembros del Servicio Exterior correrá desde el día en que salgan al lugar de su destino. Si residieren en el lugar del ejercicio de sus funciones, percibirán su sueldo desde el día en que comiencen a ejercerlas.

Art. 26.- Pago de honorarios por cargo vacante.- Cuando dentro de un mes quedare vacante un cargo comprendido en la regla del inciso primero del Art. 25 y la persona designada para tal cargo entrare al servicio después del primer día de dicho mes, el pago de los servicios prestados en la fracción del mes se hará

en forma de honorarios en relación con el tiempo de labor, aplicando el gasto a la partida correspondiente al cargo vacante.

Art. 27.- Aplicación a la partida de gastos generales.- Si no hubiere fondos disponibles para el pago de servicios prestados durante una fracción de mes en ejercicio de un cargo por la persona nombrada para éste, tal pago se efectuará por dicha fracción aplicándolo a la partida de gastos generales del respectivo departamento, en forma de honorarios si se trata de cargo comprendido en la regla del inciso primero del Art. 25.

Art. 28.- Pago hasta el último día del mes.- Salvo lo dispuesto en leyes especiales, el sueldo de una persona que estuviere en ejercicio de un cargo público, será abonado hasta el último día del mes en que se produzca la separación, sea la causa de ésta, cancelación de nombramiento, renuncia o fallecimiento. Por tanto, los sueldos no serán fraccionables dentro de un mismo mes entre dos individuos, sino que el empleado cesante percibirá el sueldo íntegro correspondiente al mes en que se produzca la separación.

Art. 29.- Creación de cargo o aumento de sueldo.- En caso de creación de un nuevo cargo, o de aumento del sueldo de uno ya existente, ni el nombramiento para el nuevo cargo, ni el aumento del sueldo regirá, salvo ley en contrario, antes de la vigencia de la que aprueba el nuevo cargo o de la que autorice el sueldo mayor.

Art. 30.- Traslado para posesionarse.- Cuando un empleado de un ramo del servicio sea trasladado a otro y se haga necesario un cambio de lugar, el sueldo correspondiente al nuevo empleo principiará a regir desde la fecha en que cese en su antiguo empleo, siempre que se traslade al nuevo destino en el término de la distancia; en caso contrario solamente tendrá derecho al nuevo sueldo desde la llegada a su destino y por los días ordinariamente necesarios para el viaje entre los dos lugares. No se le dará por devengado su antiguo sueldo en los días en que, a pretexto de viaje, haya dejado transcurrir inútilmente desde la fecha en que se hubiere separado de su destino anterior.

Art. 31.- Remuneración por labores extraordinarias.- Cuando lo exijan los intereses del servicio público, podrá el jefe de un departamento u oficina extender las horas diarias de trabajo de los empleados de su dependencia y exigir que presten servicios en los días de fiesta, con remuneración extraordinaria; dicha remuneración se dará sólo mediante autorización del jefe respectivo y cuando exista en el presupuesto asignación determinada para el objeto.

Lo que a un empleado le corresponda por horas extraordinarias de labor se obtendrá dividiendo su remuneración anual para 2.880 y se le pagará con el cincuenta por ciento de recargo.

Esta forma de calcular el valor hora de trabajo extraordinario y el recargo, se aplicará a todos los funcionarios o empleados del sector público.

Las autoridades correspondientes, fijarán las reglas que deban regir para el pago de tiempo adicional a los jornaleros.

Art. 32.- Prohibición de recibir remuneraciones adicionales.- Aparte de su sueldo, ningún empleado podrá pedir al Estado ni a los particulares, ni recibir de éstos, pago alguno en dinero u otros valores, por el cumplimiento de sus deberes oficiales, salvo en los casos en que la ley autorice expresamente, pagos extraordinarios en forma de honorarios u otra cualquiera.

En caso de que un empleado público reciba de los particulares algún pago en dinero u otros valores por el cumplimiento de sus deberes oficiales, o acepte de ellos obsequios a cualquier pretexto, será destituido, con arreglo a la ley.

El jefe de la oficina respectiva impulsará inmediatamente el procedimiento que conduzca a la remoción de ese empleado y dará cuenta del hecho, en su caso, al funcionario o a la autoridad que expidió el nombramiento.

Art. 33.- Prohibición de percibir dos remuneraciones.- Sin perjuicio de lo prescrito por la Constitución Política de la República, y por leyes especiales, a ningún título, ni aun el de contrato, comisión u honorarios, puede una persona percibir dos remuneraciones provenientes de funciones, cargos o empleos desempeñados simultáneamente en instituciones de Derecho Público o en instituciones de Derecho Privado que existan en razón de ley o decreto-ley que reciban asignaciones o subvenciones permanentes y obtenidas del Estado, mediante impuestos establecidos por ley o decreto-ley.

Exceptúanse de la regla del inciso primero, los honorarios y otros emolumentos que perciban los funcionarios o empleados públicos que por sus conocimientos o experiencias, sean requeridos a colaborar fuera de sus labores ordinarias, en programas de capacitación en calidad de organizadores, profesores o instructores, siempre que tales programas sean llevados a cabo o auspiciados por la Dirección Nacional de Personal.

El Ministerio de Finanzas, a propuesta de la Dirección Nacional de Personal, aprobará la respectiva escala de honorarios y determinará los emolumentos que en virtud de la excepción señalada deban percibir los funcionarios o empleados públicos a los que se hace referencia en el inciso segundo.

Nota:

Según la actual estructura ministerial establecida en el Art. 16 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, el Ministerio de Finanzas y Crédito Público es actualmente el Ministerio de Economía y Finanzas.

Art. 34.- Responsabilidad por pagos indebidos.- Los oficiales pagadores, tesoreros o cajeros de las instituciones mencionadas en el Art. 34 son personal y pecuniariamente responsables de los pagos hechos en contravención a él y quedan obligados al reintegro inmediato del dinero que tales pagos representen.

Art. 35.- Intransferibilidad e inembargabilidad de sueldos y pensiones.- Los valores de sueldos y pensiones son intransferibles entre vivos.

Excepto para el pago de alimentos debidos por ley, no son embargables los sueldos de los funcionarios y empleados públicos, comprendiéndose también a aquellos que prestan servicios en la fuerza pública.

Art. 36.- Suspensión del cargo.- El empleado suspenso, a título de sanción, no tendrá derecho a recibir pago alguno durante la suspensión, a no ser que la autoridad superior, revisando el caso, exculpare al empleado y ordenare su restablecimiento en el destino. En este último caso, los sueldos correspondientes al período de la suspensión, le serán pagados, en todo o en parte, a juicio de dicha autoridad.

La suspensión podrá ser impuesta por cualquier superior en el orden administrativo, y será de dos a treinta días, según la falta que le cause.

Art. 37.- Atención a tribunales.- Cuando un funcionario o empleado público concurra a un juzgado o tribunal de justicia o administrativo a prestar servicios en forma ocasional, tales servicios se considerarán como inherentes a su función o empleo, y por ello no habrá derecho a cobrar remuneración alguna, salvo que leyes especiales estipulen el pago de honorarios por la prestación de tales servicios.

La intervención de los funcionarios o empleados públicos en calidad de testigos o peritos no compromete a la entidad a la que pertenecen, y las intervenciones que tuvieren o las expresiones que vertieren hacen responsables con exclusividad al funcionario o empleado que las presta.

Art. 38.- Pago a herederos por fallecimiento.- Las sumas adeudadas por sueldos a un empleado o funcionario que hubiere fallecido, se pagarán a los herederos indicados al oficial pagador por el agente fiscal del juzgado de la respectiva provincia. Cuando se paguen estas deudas a personas que no tengan derecho, los legítimos acreedores podrán interponer su reclamo ante el juez respectivo, y en el litigio intervendrá el agente fiscal que hubiere indicado quiénes son los herederos. Si la sentencia fuere favorable a los reclamantes o se ordenare el nuevo pago por parte del tesorero, éste exigirá el reembolso de lo indebidamente pagado.

Art. 39.- Régimen especial de sueldos y remuneraciones.- El Ministro de Finanzas, el Contralor General de la Nación y todos los funcionarios autorizados para la inversión de fondos públicos, se registrarán en lo concerniente al pago de sueldos y remuneraciones, por las disposiciones de este capítulo, sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales.

Notas:

- Según la actual estructura ministerial establecida en el Art. 16 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, el Ministerio de Finanzas y Crédito Público es actualmente el Ministerio de Economía y Finanzas.

- La Contraloría General de la Nación se denomina actualmente Contraloría General del Estado.

## Capítulo V

### DE LOS VIÁTICOS, DIETAS Y MOVILIZACIONES

Art. 40.- Derecho a viáticos.- Los funcionarios o empleados del Estado y demás entidades del sector público, a quienes se declare en comisión de servicio para realizar tareas específicas en una localidad distinta a la de su trabajo habitual, percibirán, en forma complementaria a las remuneraciones correspondientes a su cargo, un estipendio diario en concepto de viáticos, destinado a sufragar los gastos de alojamiento y subsistencia ocasionados durante el transcurso de la comisión, los cuales se atenderán independientemente de los gastos de movilización.

Art. 41.- Viáticos en el exterior.- Los viáticos por comisiones de servicio en el exterior, serán determinados mediante acuerdo conjunto, por los Ministerios de Relaciones Exteriores y Finanzas, en el que se incluirán las normas reglamentarias pertinentes.

Art. 42.- Cómputo de los viáticos.- Los viáticos se computarán considerando el sueldo diario del funcionario o empleado y la zona en que esté ubicada la ciudad a la cual ha sido asignado en comisión de servicio.

Los funcionarios o empleados encargados de autorizar el pago de viáticos y de efectuar el respectivo desembolso, serán personal y pecuniariamente responsables del estricto acatamiento de las disposiciones del presente capítulo

Art. 43.- Normas para el cómputo.- Para el cómputo de los viáticos dentro del país se observarán las siguientes normas.

1.- Se entenderá por sueldo la remuneración mensual reconocida a un funcionario o empleado en su respectivo nombramiento. Consecuentemente, el sueldo diario resultará de la división del sueldo mensual para los treinta días que en promedio tiene un mes.

2.- El país se considera dividido en dos zonas:

ZONA A) que comprende las capitales de provincia y las ciudades de Manta, Bahía de Caráquez, Santo Domingo de los Colorados y Salinas. En este caso se multiplicará el sueldo diario del respectivo servidor público, por el coeficiente fijo 2,5 y,

ZONA B) que comprende el resto del país. En este caso se multiplicará el sueldo diario, por el coeficiente 1,5.

3.- Los funcionarios ubicados en las dos primeras jerarquías de cada institución recibirán por concepto de viáticos diarios, los valores determinados en la regla anterior, más un veinticinco por ciento adicional para cada zona.

4.- A los funcionarios que por desempeñar funciones honoríficas no perciben sueldo, como es el caso de consejeros provinciales y concejales municipales, etc., se les reconocerá los valores que correspondan a los sueldos de mayor jerarquía.

5.- En ningún caso el límite diario de los viáticos excederá del correspondiente a un sueldo de doce mil sucres mensuales, ni será menor del que corresponde a un sueldo de cinco mil sucres.

6.- Los viáticos serán autorizados para los días que efectivamente dure la comisión de servicio, estando prohibido para fines del cómputo de los viáticos respectivos, el reconocimiento de un número de días superior al que requiere el cumplimiento de la comisión;

7.- Los viáticos calculados de acuerdo con las normas precedentes, se pagarán solamente para las comisiones de servicio que no excedan de treinta días en un mismo lugar de trabajo. Por los días que sobrepasen de ese límite, cualquiera sea la zona en la que se realice la comisión de servicio, únicamente se reconocerá un viático diario igual al que corresponde a la zona B; pero para aquellos servidores públicos que hacen labores de auditoría o fiscalización y que pertenecen a la Contraloría General de la Nación, al Ministerio de Finanzas, al Ministerio de Obras Públicas, a la Superintendencia de Bancos y la Superintendencia de Compañías, el límite anteriormente fijado no será de treinta días, sino de noventa.

Notas:

- La Contraloría General de la Nación se denomina actualmente Contraloría General del Estado.

- Según la actual estructura ministerial establecida en el Art. 16 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, el Ministerio de Finanzas y Crédito Público es actualmente el Ministerio de Economía y Finanzas; y, el Ministerio de Obras Públicas se denomina actualmente Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.

Art. 44.- Comisiones de servicio y pago de viáticos en las Fuerzas Armadas.- Las comisiones de servicio y pago de viáticos del personal de las Fuerzas Armadas, se regirán por leyes especiales. El Ministro de Defensa Nacional, está facultado para expedir, mediante acuerdo ministerial, las normas reglamentarias que deben regir en la materia.

Art. 45.- Gastos de transporte.- Los gastos de transporte en que incurrieran las instituciones públicas, por la movilización de sus funcionarios o empleados, acompañados de sus respectivos equipajes, no podrán exceder de los costos o tarifas normales que apliquen las compañías nacionales o extranjeras en transportación, a la fecha de adquisición del correspondiente pasaje o flete.

Art. 46.- Percepción de dietas.- Ningún funcionario o empleado que preste servicios en instituciones públicas o privadas con finalidad social o pública, podrá recibir mensualmente en concepto de dietas por cada representación ante directorios, juntas, comités, etc., sea cual fuere el valor unitario por sesión, una cantidad superior al 25% del sueldo mensual que se le haya asignado por nombramiento.

Los funcionarios o empleados sin sueldo (honoríficos) podrán percibir por ese mismo concepto hasta una valor igual al máximo que se establezca en las Disposiciones Generales de la Ley de Presupuesto del Estado.

Nota:

Las normas aplicables en lo relativo al Presupuesto se hallan contempladas en la Constitución Política del Estado y en la Ley de Presupuestos del Sector Público.

Art. 47.- Racionalidad de las movilizaciones.- Antes de ordenar a cualquier empleado la movilización o cambio de su estación oficial, los jefes de oficina y departamentos se asegurarán de que dicho viaje es necesario para el servicio público y de que existe una asignación presupuestaria con un saldo disponible para cubrir los gastos de viaje; y ordenarán el regreso del empleado a su estación oficial a la mayor brevedad posible.

No se ordenará el viaje de ningún funcionario ni empleado por asuntos particulares, ni se pagarán los gastos de los que, para atender a esos asuntos o en uso de licencia, se movilicen.

Art. 48.- Cuentas para reembolso de gastos de viaje.- Las cuentas para el reembolso de los gastos de viaje estarán acompañadas de la orden original que los determinó.

## Capítulo VI

### DE LAS LICENCIAS

Art. 49.- Régimen de licencias.- No se concederá licencia para ausentarse o dejar de concurrir diariamente a sus oficinas, a los funcionarios o empleados que gocen de sueldo, sino de conformidad con las disposiciones de esta Ley.

Los preceptos de esta Ley, relativos a licencias se aplicarán sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales.

Art. 50.- Derecho a vacaciones anuales.- Después de once meses, por lo menos, de servicio continuo, el funcionario o empleado no ocasional, tendrá derecho a disfrutar de treinta días de vacaciones anuales pagadas. Estas vacaciones podrán ser acumuladas hasta por sesenta días.

El tiempo del año en que se otorguen las vacaciones será determinado por el respectivo jefe de oficina o departamento, con vista de las necesidades del trabajo.

Art. 51.- Licencias con sueldo.- Todo funcionario o empleado tendrá derecho a gozar de licencia con sueldo por enfermedad, hasta por sesenta días cada año, por calamidad doméstica hasta por ocho días; y por estudios relacionados con el interés de la Administración Pública, hasta por dos años.

Art. 52.- Licencias sin sueldo.- Con sujeción a las necesidades del servicio, el jefe de una oficina podrá conceder licencia sin sueldo, hasta por quince días del calendario; y, con aprobación de la autoridad nominadora respectiva, hasta por sesenta días, durante cada año de servicio. Esta licencia sin sueldo puede concederse separadamente o combinada con las licencias de que hablan los artículos 50 y 51.

Art. 53.- Extensión máxima de las licencias.- Si el derecho a la licencia con sueldo, conforme a lo estatuido en este capítulo no se ejerciere, en todo o en parte, en un año determinado, tal derecho se acumulará por dos años pero ningún empleado tendrá licencia con sueldo, por un tiempo mayor que el correspondiente a dos años de servicio.

Art. 54.- Presentación de solicitud de licencia.- Toda solicitud de licencia con sueldo se presentará al Jefe de la oficina a que pertenezca el solicitante y será transmitida por aquel a la autoridad nominadora.

Art. 55.- Regímenes especiales.- No tendrán derecho a las antedichas licencias con sueldo:

1.- Los funcionarios y empleados de la Fuerza Pública y el personal docente y administrativo de los establecimientos de educación pública, los cuales se regirán por sus leyes y por los reglamentos respectivos;

2.- Los administradores y empleados de correos, radio, teléfonos y telégrafos, cuyas licencias se sujetarán a reglamentos especiales; y,

3.- Aquellos cuyo derecho a licencia se rija por contrato o por ley especial. Los jornaleros y artesanos se registrarán por el Código del Trabajo.

Art. 56.- Ausencia no autorizada.- La ausencia no autorizada de un empleado y la ausencia que exceda de los períodos prescritos en los artículos que anteceden, se comunicarán inmediatamente por el superior jerárquico a la autoridad nominadora respectiva para fines disciplinarios.

Art. 57.- Faltas de horas o fracciones de hora.- Cuando la falta de asistencia fuere de horas o de fracciones de hora, podrá el jefe de la oficina o departamento imponer al empleado ausente una multa igual a la fracción del sueldo que corresponda al tiempo de la falta, más el cincuenta por ciento, computando, para el efecto, cada día de trabajo como de ocho horas.

## Capítulo VII

### DE LOS DEBERES, DERECHOS Y PROHIBICIONES

Art. 58.- Deberes de los servidores públicos.- Son deberes de los servidores públicos:

a) Respetar, cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, reglamentos y más disposiciones expedidas de acuerdo con la ley;

b) Desempeñar personalmente con solicitud y eficiencia las obligaciones de su puesto y observar las disposiciones reglamentarias de su dependencia;

c) Cumplir, de manera obligatoria, la semana de trabajo de cuarenta horas, con una jornada normal de ocho horas diarias y con descanso de los sábados y domingos.

Todos los empleados públicos cumplirán este horario a tiempo completo, excepto casos calificados de profesionales o asesores técnicos que deban prestar servicios por una parte de su tiempo;

d) Cumplir y respetar las órdenes legítimas de los superiores jerárquicos. Observar acerca de la ilegalidad o inmoralidad de las mismas. Sin embargo, la insistencia escrita del superior obliga al cumplimiento de la orden, salvo los casos de responsabilidad hacendaria o penal;

e) Mantener dignidad en el desempeño de su puesto y en su vida pública y privada, de tal manera que no ofendan al orden y a la moral y no menoscaben el prestigio de la institución a la que pertenecen;

f) Velar por la economía del Estado y por la conservación de los documentos, útiles, equipos, muebles y bienes en general confiados a su guarda, administración o utilización;

g) Observar en forma permanente, en sus relaciones con el público motivadas en el ejercicio del puesto, toda la consideración y cortesía debidas; y,

h) Llevar a conocimiento de su superior los hechos que puedan causar daño a la administración.

Art. 59.- Derechos de los servidores públicos.- Son derechos de los servidores públicos:

a) Percibir una remuneración justa, de acuerdo con las funciones que desempeñan;

b) Gozar de jubilación y más prestaciones legales;

c) Ser restituidos a su puesto cuando terminaren el servicio militar obligatorio; este derecho podrá ejercitarse hasta treinta días después de haber sido licenciados;

d) (Sustituido por el Art. 1 de la Ley 93, R.O. 340, 16-VI-98 y reformado por el Art. 54 de la Ley 99-24, R.O. 181-S, 30-IV-99).- Recibir la indemnización por supresión de puestos, equivalente a la remuneración mensual promedio de todos sus ingresos en el último año, multiplicada por cuatro y por el número de años o fracción de años de servicio en el sector público, hasta un máximo de ciento sesenta millones de sucres;

e) Ser indemnizados por accidentes de trabajo o enfermedades profesionales ocurridos en ocasión o por consecuencia del desempeño del puesto, de acuerdo con el reglamento que se dictará al efecto;

f) Asociarse y designar sus directivas. En el ejercicio de este derecho, prohíbese toda restricción o coerción;

g) Recibir el décimo tercero y el décimo cuarto sueldo de conformidad con las respectivas disposiciones legales;

h) Recibir estímulos oficiales de carácter moral o pecuniario, de acuerdo con lo que determine el reglamento; e,

i) Los demás que establezca la ley.

Nota:

Con posterioridad a la expedición de esta Ley se crearon: el décimo quinto sueldo (Ley 79, R.O. 464, 22-VI-90) y el décimo sexto sueldo (Ley 19, R.O. 90, 18-XII-92).

Art. 60.- Prohibiciones a los servidores públicos.- Prohíbese a los servidores públicos:

a) Abandonar injustificadamente el trabajo o renunciar el puesto sin aviso previo de quince días;

b) Ejercer otros cargos o desempeñar actividades extrañas a sus funciones durante el tiempo fijado como horario de trabajo para el desempeño de sus labores oficiales, excepto para aquellos que sean autorizados para realizar sus estudios en las universidades e instituciones politécnicas del país;

c) Retardar o negar injustificadamente el despacho de los asuntos, o la prestación del servicio a que está obligado de acuerdo a las funciones de su puesto;

d) Ordenar la asistencia a actos públicos de respaldo político de cualquier naturaleza o utilizar, con este fin, vehículos u otros bienes del Estado;

e) Usar de la autoridad que le confiere el puesto para coartar la libertad de sufragio u otras garantías constitucionales;

f) Ejercer actividades electorales en uso de sus funciones o aprovechándose de ellas, o cometer actos que demuestren oposición declarada al Gobierno;

g) Declarar huelgas, apoyar o intervenir en las mismas y formar sindicatos;

h) Mantener relaciones comerciales o financieras directas o indirectas con cuentadantes, contribuyentes o contratistas del Gobierno, en los casos que el servidor público en razón de sus funciones deba atender los asuntos de ellos;

i) Resolver asuntos en que sean personalmente interesados, o lo sean su cónyuge, sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, o sus amigos íntimos o enemigos manifiestos;

j) Intervenir directamente o por interpuesta persona en la suscripción de contratos con el Estado, obtención de concesiones o cualesquiera beneficios que impliquen privilegios de éste, a favor de empresas, sociedades o personas particulares en que el servidor, su cónyuge o sus parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad sean interesados;

k) Solicitar regalos o contribuciones para sus superiores o recibirlos de sus subalternos;

l) Frecuentar salas de juegos de azar especialmente cuando fuere depositario de valores, bienes o fondos del Estado; y,

m) Realizar hechos inmorales de cualquier naturaleza en el ejercicio de sus funciones.

## Capítulo VIII

### DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO

Art. 61.- Responsabilidad administrativa.- El servidor público que incumpliere sus obligaciones o contraviniere las disposiciones de esta Ley, sus reglamentos y leyes conexas, incurrirá en responsabilidad administrativa que será sancionada disciplinariamente, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que pudiere originar el mismo hecho.

Art. 62.- Sanciones disciplinarias.- Las sanciones disciplinarias por orden de gravedad serán las siguientes:

- a) Amonestación verbal;
- b) Amonestación escrita;
- c) Sanción pecuniaria administrativa;
- d) Suspensión temporal sin goce de sueldo; y,
- e) Destitución.

Art. 63.- Sanciones pecuniarias administrativas.- El jefe de departamento u oficina podrá imponer a sus subordinados una sanción pecuniaria administrativa que no exceda de un mes de sueldo, o suspenderlos, sin sueldo, en el ejercicio de sus funciones, por un período que no exceda de dos meses, por negligencia en el cumplimiento de sus deberes, inasistencia, o violación de los reglamentos internos u otras normas, o siempre que, por acción u omisión, hayan cometido una falta perjudicial al servicio público. Dicho jefe dará parte inmediato al Contralor General, de la sanción impuesta, para los fines consiguientes.

Sin perjuicio de otras penas establecidas por la ley extiéndense las disposiciones de este artículo a los funcionarios o empleados que publiquen, divulguen o comuniquen, de manera no prevista por la ley o sin facultad de la autoridad competente, cualquier dato o información relativos a las transacciones de oficinas públicas o de personas particulares, que hayan llegado a su conocimiento en el desempeño de sus funciones.

En caso de reincidencia, el empleado será destituido con arreglo a la ley.

#### Capítulo IX

#### DE LOS ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL

Art. 64.- Organismos de aplicación.- La aplicación de la presente Ley queda a cargo de los siguientes organismos:

- a) La Dirección Nacional de Personal;
- b) La Junta de Reclamaciones; y,
- c) Las oficinas departamentales de personal.

#### Parágrafo 1o.

#### DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE PERSONAL

Art. 65.- De sus funciones.- Serán funciones de la Dirección Nacional de Personal:

- a) Velar por el cumplimiento de esta Ley y sus reglamentos;
- b) Propiciar la pronta implantación de la Carrera Administrativa en todas las dependencias del Estado;
- c) Preparar los reglamentos generales y especiales para la aplicación de la presente Ley y someterlos a la aprobación de la Función Ejecutiva;
- d) Proporcionar asesoramiento a las instituciones de Derecho Público y de Derecho Privado con finalidad social o pública para el establecimiento de sistemas técnicos de administración de personal;
- e) Delegar temporalmente cualquiera de sus funciones técnicas en las oficinas departamentales de personal de los ministerios y de otras dependencias estatales;
- f) Elaborar los sistemas de clasificación y remuneración de puestos y administrarlos a escala nacional;
- g) Establecer programas de reclutamiento para atraer candidatos idóneos para el Servicio Público;
- h) Elaborar y administrar las pruebas para exámenes de ingreso a los aspirantes a puestos incluidos en la carrera administrativa;

- i) Examinar a los candidatos a ocupar puestos, calificarlos y preparar las nóminas de elegibles para cada clase de puestos;
- j) Certificar las nóminas de elegibles y enviarlas a las autoridades nominadoras que las soliciten;
- k) Formular y administrar programas de adiestramiento para servidores públicos;
- l) Planear y administrar el sistema de calificación de servicios;
- m) Preparar y mantener los registros y estadísticas necesarios;
- n) Conferir certificados a empleados de carrera;
- ñ) Vigilar el funcionamiento técnico de las oficinas departamentales de personal y aprobar sus reglamentos funcionales;
- o) Emitir informe previo, que deberá ser favorable para la expedición de los reglamentos internos preparados por las oficinas departamentales de personal; y,
- p) Ejercer los demás deberes y atribuciones que les confieran la ley y los reglamentos.

Art. 66.- De su integración.- La Dirección Nacional de Personal estará a cargo de un Director designado por el Presidente de la República. El Director nombrará el personal de la Dirección.

Art. 67.- Requisitos para ser Director.- Para ser Director Nacional de Personal se requiere:

- a) Ser ciudadano ecuatoriano mayor de treinta años;
- b) Tener amplios conocimientos de administración y experiencia en el desempeño de funciones directivas y ser, al menos, egresado de una facultad universitaria o de otra institución de educación superior;
- c) No desempeñar simultáneamente a su función ningún otro puesto o representación pública o privada, excepto la docencia universitaria; y,
- d) No ser, ni haber sido durante un año anterior a su designación, miembro de directivas de partido o agrupación política.

Parágrafo 2o.

#### DE LA JUNTA DE RECLAMACIONES

Art. 68.- Integración de la Junta de Reclamaciones.- La Junta de Reclamaciones estará integrada por un representante de la Función Ejecutiva, quien la presidirá; un representante de la Función Legislativa; un representante de la Función Judicial; y dos representantes nombrados por el Congreso de Servidores Públicos, uno de ellos representante de las instituciones no fiscales incorporadas al sistema. Durarán cuatro años en sus funciones y podrán ser reelegidos. Dicha Junta tomará decisiones por mayoría de votos. Esta Junta asesorará al Director Nacional de Personal, y vigilará y garantizará la aplicación correcta de la ley, tanto en la Dirección Nacional de Personal como en los demás organismos administrativos.

Art. 69.- Requisitos para ser miembro de la Junta.- Los miembros de la Junta de Reclamaciones deberán ser mayores de 35 años de edad, de reconocido prestigio y no ser ni haber sido durante un año anterior a su designación integrantes de directivas de partidos o agrupaciones políticas.

El desempeño de otro cargo público no es incompatible con esta función.

Los nombrados por la Corte Suprema de Justicia deberán ser abogados.

Art. 70.- Deberes y atribuciones de la Junta.- La Junta de Reclamaciones tendrá los siguientes deberes y atribuciones:

- a) Conocer y fallar las reclamaciones de los servidores públicos de carrera contra las decisiones de sus superiores jerárquicos en lo atinente a despido o suspensión temporal de sueldo o funciones y de las decisiones del Director Nacional de Personal, en lo relacionado con el ejercicio de su propia competencia. De no haber reclamación podrá proceder de oficio;

b) Investigar los hechos, hacer comparecer testigos y tomar declaraciones juradas y ordenar cualquier prueba relacionada con el personal del servicio civil de carrera y con la aplicación de las disposiciones de esta Ley y de sus reglamentos; y,

c) Asesorar al Director Nacional de Personal en aspectos relativos a la formulación de políticas de personal, de oficio o a su pedido.

Parágrafo 3o.

#### DE LAS OFICINAS DEPARTAMENTALES DE PERSONAL

Art. 71.- De sus funciones.- Las oficinas departamentales de personal funcionarán en los Ministerios y en otras instituciones de Derecho Público y de Derecho Privado con finalidad social o pública, y tendrán las siguientes funciones:

a) Cumplir y hacer cumplir la presente Ley dentro de su jurisdicción administrativa, así como preparar y aplicar los reglamentos internos que fueren necesarios;

b) Promover, fomentar e intervenir en la realización de programas educativos y de capacitación para el personal de su dependencia;

c) Proporcionar información a los aspirantes a puestos, sobre el sistema de Carrera Administrativa y respecto a las oportunidades de trabajo, capacitación y ascensos;

d) Cumplir las funciones técnicas que le fueren delegadas por la Dirección Nacional de Personal;

e) Preparar los registros y estadísticas del personal de su dependencia;

f) Tramitar las sanciones disciplinarias a los empleados;

g) Informar anualmente a la Dirección Nacional de Personal de sus actividades, así como preparar las sugerencias y trabajos para el mejoramiento de la administración de personal;

h) Establecer prácticas adecuadas de supervisión, sistemas de sugerencias, salubridad y seguridad, evaluación del rendimiento, condiciones de trabajo y otras, dentro de sus dependencias;

i) Participar en la preparación de los proyectos de presupuestos de sueldos de la respectiva entidad; y,

j) Las demás establecidas en la ley y sus reglamentos.

#### Capítulo X

##### DE LA CLASIFICACIÓN

Art. 72.- De la clasificación de puestos.- La Dirección Nacional de Personal elaborará un sistema de clasificación de los puestos del servicio civil, tomando en consideración principalmente el tipo de trabajo, su dificultad, complejidad y responsabilidad, así como los requisitos de aptitud, educación y experiencia necesarios para su desempeño, sin considerar quien sea el actual titular del puesto.

La clasificación de puestos y su nomenclatura se expedirán por resolución dictada por el Director Nacional de Personal.

Art. 73.- Administración del sistema de clasificación.- La Dirección Nacional de Personal administrará el sistema de clasificación de puestos del servicio civil y sus reformas. La clasificación contendrá el título de cada puesto, la naturaleza del trabajo, la distribución jerárquica de las funciones y los requisitos mínimos para ocuparlos.

Art. 74.- Obligatoriedad del sistema de clasificación.- El sistema de clasificación será de uso obligatorio en todo nombramiento, ascenso, traslado, rol de pago y demás movimientos de personal. La elaboración de los presupuestos se sujetará al sistema de clasificación vigente. Los cambios en las denominaciones no invalidarán las actuaciones administrativas legalmente realizadas.

#### Capítulo XI

##### DEL RÉGIMEN DE REMUNERACIONES

Art. 75.- Sistema de remuneración.- Los puestos que se clasifiquen de conformidad con las disposiciones de esta Ley serán remunerados sobre la base de un sistema que garantice el principio universal de que, a igual trabajo corresponde igual remuneración. La Dirección Nacional de Personal efectuará la valoración correspondiente mediante la justipreciación de las tareas y responsabilidades, tomando en cuenta, además de otros factores, el mercado de trabajo.

Art. 76.- Plan de remuneraciones y escala de sueldos.- El Director Nacional de Personal, elaborará un plan de remuneraciones y recomendará al Gobierno una escala de sueldos, teniendo en cuenta el costo de la vida, los niveles de remuneración existentes en el sector privado, las posibilidades fiscales y cualquier otro factor que se estime conducente.

Art. 77.- Aumentos de sueldos.- Los servidores podrán gozar de aumentos bienales de sueldo, de acuerdo con lo que se determine en la Ley de Remuneraciones, cuando sus servicios sean calificados por lo menos como satisfactorios y de conformidad con las disponibilidades fiscales.

Art. 78.- Reformas a la escala de sueldos.- La Dirección Nacional de Personal estudiará y propondrá las reformas a la escala de sueldos y la modificación de las asignaciones, cuando el costo de vida aumente en más de un 10% con respecto al existente en la fecha del establecimiento de la correspondiente escala de sueldos o de sus reformas.

Art. 79.- Política de salarios.- El plan de remuneraciones además de la escala de sueldos, deberá comprender el señalamiento de una política racional de salarios y señalar los distintos factores determinantes de ella, tales como: subsidios familiares, gastos de representación, de residencia, sueldos complementarios y compensación por costo de vida.

Art. 80.- Sueldo básico.- El sueldo básico de los empleados públicos corresponde a un tiempo mensual de trabajo de cuarenta horas semanales; cuando las funciones se ejerzan durante un lapso inferior a dicha jornada, se retribuirán proporcionalmente al tiempo servido. La jornada diaria de trabajo será de ocho horas durante cinco días en cada semana.

La Función Ejecutiva reglamentará los horarios de los servicios asistenciales, de defensa contra incendios y otros análogos.

Cuando las circunstancias del trabajo así lo exijan se podrá extender la jornada semanal de trabajo hasta por un total de cuarenta y cuatro horas, sin lugar al pago de sobretiempo por dicho excedente de cuatro horas.

Art. 81.- Prohibición de subrogación y de pérdida de sueldo.- El Estado y sus dependencias no podrán subrogarse en las obligaciones tributarias de los servidores públicos.

Las reformas a los sueldos, requeridas por la aplicación de esta Ley y sus reglamentos, se ajustarán al principio de que ningún servidor público sufrirá la pérdida de salario como resultado de la clasificación de su puesto. Este principio es aplicable tan sólo mientras permanezca en el desempeño del mismo puesto.

Art. 82.- Pensión jubilar y otra remuneración.- Las personas que, simultáneamente a la pensión jubilar o de retiro, perciban otra clase de remuneración del Estado, no tendrán derecho sino hasta S/. 20.000. Oo de aquélla.

Art. 83.- De los presupuestos.- El Presupuesto Nacional y los de las dependencias amparadas por esta Ley, se confeccionarán teniendo en cuenta las disposiciones establecidas en este capítulo y en la Ley de Remuneraciones.

## Capítulo XII

### DE LA CALIFICACIÓN DE SERVICIOS

Art. 84.- Sistema anual de calificación.- La Dirección Nacional de Personal planteará y administrará un sistema anual de calificación de servicios con el objeto de estimular el rendimiento de los servidores públicos.

Art. 85.- Calificación de servicios.- La calificación de servicios servirá de base para:

a) Ingreso a la Carrera Administrativa;

b) Ascenso y despidos;

c) Aumentos de sueldo; y,

d) Concesión de otros estímulos que contemplen esta Ley o los reglamentos, tales como menciones honoríficas, licencias para estudio, becas y cursos de adiestramiento.

Art. 86.- Escala de calificaciones.- Habrá las siguientes calificaciones:

- a) Excelente;
- b) Muy bueno;
- c) Satisfactorio;
- d) Deficiente;
- e) Inaceptable.

Art. 87.- Efectos de la calificación.- El servidor público que mereciere la calificación de deficiente, volverá en el lapso de tres meses a ser calificado y, en caso de merecer igual calificación, será considerado como inaceptable.

El empleado que mereciere la calificación de inaceptable perderá automáticamente su puesto.

### Título III DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA

#### Capítulo I DISPOSICIONES GENERALES

Art. 88.- Estabilidad de los servidores idóneos.- Establécese dentro del servicio civil la Carrera Administrativa, con el fin de obtener el mayor grado de eficiencia en la función pública, mediante la implantación del sistema de mérito que garantice la estabilidad de los servidores idóneos.

Art. 89.- Puestos protegidos por la Carrera Administrativa.- Quedan protegidos por las disposiciones de este título, todos los puestos del servicio civil pertenecientes a la Función Ejecutiva y a las entidades adscritas a la misma, así como los demás determinados por la ley.

Art. 90.- Servidores excluidos de la Carrera Administrativa.- Exclúyense de la Carrera Administrativa:

- a) Los servidores protegidos por la Ley de Servicio Exterior;
- b) Los funcionarios que tienen a su cargo la dirección política y administrativa del Estado o que ejerzan cargos de confianza, los ministros, secretarios generales y subsecretarios de Estado; el Director Nacional de Personal; el Presidente y Director Técnico de la Junta Nacional de Planificación; el Contralor General y el Subcontralor, el Director Financiero y Administrativo, el Secretario General y los directores regionales de la Contraloría; los directores generales y directores; los gerentes y subgerentes de las empresas e instituciones autónomas del Estado; los gobernadores, los intendentes, los subintendentes y comisarios de policía; los jefes y tenientes políticos; los jefes del servicio de investigación criminal; el personal de la Secretaría General de la Administración Pública, de la Inspectoría General de la Nación y de la Casa Civil, cuyos cargos se consideran de relación directa con el jefe de la Función Ejecutiva; los secretarios privados y los choferes asignados a los funcionarios comprendidos en esta letra y en el Art. 3 de la presente Ley;
- c) Los que ejerzan funciones con nombramiento a período fijo en virtud de leyes especiales;
- d) Los que gozan de pensión jubilar o de retiro;
- e) Los servidores cuyas relaciones están protegidas por el Código del Trabajo o por la Ley de Escalafón y Sueldos del Magisterio Nacional.

#### Notas:

- La Junta Nacional de Planificación ha desaparecido. Por disposición del Art. 255 de la Constitución Política vigente, el Sistema Nacional de Planificación estará a cargo de un organismo técnico dependiente de la Presidencia de la República. Hasta que se expida su ley regulatoria y en virtud de lo dispuesto por la trigésima novena disposición transitoria de la Constitución, ha sido creada la Oficina de Planificación (D.E. 120, R.O. 27, 16-IX-98).

- La Inspectoría General de la Nación es hoy la Oficina de Servicio Civil y Desarrollo Institucional. (R.O. 11-S, 25-VIII-98).

- La Ley de Escalafón y Sueldos del Magisterio Nacional es actualmente la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional.

Art. 91.- Facultades del Director Nacional de Personal.- Además de los puestos señalados en el artículo anterior, el Director Nacional de Personal podrá recomendar al Gobierno que se excluyan de la Carrera Administrativa mediante ley, otros puestos cuando a ellos correspondan funciones esencialmente políticas o de confianza o por razón de que así lo aconsejen las conveniencias de la Administración. Asimismo, el Director Nacional de Personal podrá proponer al Gobierno que se incluyan dentro de la Carrera Administrativa mediante ley, aquellos puestos de dirección eminentemente técnicos o cuyas funciones impliquen señalamiento de política de Servicio Público.

Art. 92.- Ingreso facultativo a la Carrera Administrativa.- Los cuerpos gubernamentales de las entidades estatales no indicados en el Art. 89, podrán decidir en forma legal e irrevocable el ingreso de sus respectivas entidades dentro del sistema de Carrera Administrativa.

Art. 93.- Servidores no amparados por esta Ley.- No quedan amparados por los derechos y beneficios de la Carrera Administrativa, aunque desempeñen puestos comprendidos en ésta, los servidores públicos que no hayan sido nombrados o no se nombren en base al sistema de selección por mérito que se establece en esta Ley.

Los funcionarios en servicio a la fecha de expedición de esta Ley se regirán de acuerdo a lo que ella dispone en la segunda Disposición Transitoria.

## Capítulo II

### DEL INGRESO A LA CARRERA ADMINISTRATIVA

Art. 94.- Requisitos para el ingreso.- Para el ingreso a la Carrera Administrativa se requiere, además de los requisitos puntualizados en el título II, capítulo I de esta Ley:

- a) Demostrar capacidad mediante el procedimiento de selección que fija esta Ley y haber sido escogido de la nómina de candidatos elegibles;
- b) Reunir los requisitos legales y reglamentarios exigibles para el desempeño del puesto;
- c) Haber cumplido satisfactoriamente el período de prueba que fija la ley; y,
- d) Ocupar un puesto clasificado dentro de la ley.

El empleado que haya llenado estos requisitos recibirá de la Dirección Nacional de Personal un certificado que acredite su capacidad de servidor público de carrera y que declare encontrarse en goce de todos los derechos y beneficios de la Carrera Administrativa y sometido a las obligaciones derivadas de la misma.

## Capítulo III

### DE LA SELECCIÓN DE PERSONAL

Art. 95.- Selección de candidatos.- Corresponde a la Dirección Nacional de Personal la selección de candidatos para ocupar puestos públicos incluidos en la Carrera Administrativa.

Art. 96.- Pruebas de idoneidad.- La selección se hará por medio de pruebas de idoneidad.

Art. 97.- Requisitos para llenar vacantes.- Los puestos vacantes podrán llenarse por ascenso, conforme a lo dispuesto en esta Ley y sus reglamentos. Para llenar vacantes que no sean objeto de promoción la dependencia respectiva solicitará a la Dirección Nacional de Personal una nómina de candidatos elegibles, la cual será encabezada por el candidato de mayor calificación, seguido por los demás, en estricto orden descendente.

Art. 98.- Observancia de la nómina de elegibles.- La autoridad nominadora deberá escoger al nuevo empleado de la nómina a que se refiere el artículo anterior, salvo que tenga motivos justos para objetarla, en cuyo caso deberá razonar su objeción ante la Dirección Nacional de Personal, la cual, si el caso lo justifica, enviará una nueva nómina.

Art. 99.- Período de prueba.- Los empleados de nuevo nombramiento estarán sujetos a un período de prueba de seis meses, el cual podrá restringirse a tres o ampliarse a un año, por decisión expresa de la Dirección Nacional de Personal. Durante el período de prueba, el jefe inmediato podrá solicitar a la autoridad correspondiente la destitución del servidor escogido si mediante una evaluación razonada de sus servicios, aprobada por la Oficina Departamental de Personal, demuestra que no es competente para el desempeño del puesto.

## Capítulo IV

### DE LOS ASCENSOS Y TRASLADOS

Art. 100.- Prelación y concurso para ascensos.- Los servidores públicos de carrera que se encuentren en igualdad de condiciones con los otros servidores públicos y con personas ajenas al Servicio Civil, al tratarse de ascensos, gozaran de prelación, habida cuenta de sus merecimientos y calificación de servicios.

Los ascensos se harán por concurso, excepto los casos en que el reglamento determine lo contrario.

Art. 101.- Calificación para ascensos.- Los ascensos se harán tomando en cuenta obligatoriamente la eficiencia de los servidores, medida a través de las calificaciones periódicas y, complementariamente, de los años de servicio.

Art. 102.- Condiciones para traslados.- Los traslados de un puesto a otro podrán ser acordados por los jefes autorizados, siempre y cuando:

a) Ambos puestos tengan igual remuneración inicial; y,

b) El candidato al traslado reúna los requisitos mínimos para el puesto al cual va a ser trasladado.

Art. 103.- Traslado previa aceptación.- Los traslados permanentes a puestos fuera del domicilio civil del servidor de carrera podrán hacerse previa aceptación escrita de éste. Igual regla se aplicará cuando el traslado se efectúe de un ministerio o entidad a otros.

Se exceptúan de esta regla los casos de puestos que por necesidades del servicio y por constar así en los reglamentos internos de trabajo, requieren de quienes los ocupan traslados esporádicos, constantes, provisionales o permanentes.

## Capítulo V

### DEL ADIESTRAMIENTO

Art. 104.- Programas de adiestramiento.- Será obligación del Estado procurar el mejoramiento de las labores y ampliar los conocimientos de los servidores públicos, mediante la implantación y desarrollo de programas de adiestramiento.

Art. 105.- Planeación y dirección del adiestramiento.- La Dirección Nacional de Personal planeará y dirigirá el adiestramiento de los servidores públicos.

Art. 106.- Cursos de adiestramiento.- Los cursos de adiestramiento serán de asistencia obligatoria para los servidores seleccionados para tomarlos.

Correlativamente los ministerios y demás dependencias del Estado deberán patrocinar y facilitar el permiso necesario con sueldo, para la concurrencia a dichos cursos.

Art. 107.- Efectos del adiestramiento.- El hecho del adiestramiento en favor de un servidor público, sea o no de carrera, y para el cual el Estado ha realizado gastos, origina la obligación por parte de la entidad de mantenerlo en sus funciones o mejorarlo de acuerdo a esta Ley, y, por parte del servidor público la obligación de prestar sus servicios por un lapso mínimo igual al doble del tiempo de entrenamiento hasta por un máximo de tres años.

## Capítulo VI

### DE LAS GARANTÍAS DE LOS SERVIDORES DE CARRERA

Art. 108.- Garantías adicionales.- En adición a los derechos que se les otorga en el Art. 59 de esta Ley, los servidores de carrera gozarán de las siguientes garantías:

a) Estabilidad en sus puestos. Sólo podrán ser destituidos por causa justa, previo fallo expedido en juicio sumario administrativo;

b) Demandar ante la Junta de Reclamaciones de cualesquiera decisiones que les perjudique tanto de sus jefes como de la Dirección Nacional de Personal, de conformidad con la letra a) del Art. 70 de esta Ley;

c) Derecho preferente a ser trasladados a puestos vacantes de naturaleza similar del que ocupan, en caso de supresión de éste.

El simple cambio de denominación no significa supresión del puesto; y,

d) Derecho preferente a conservar el puesto cuando el mismo fuere suprimido y existieren empleados de nombramiento provisional que desempeñaren igual puesto en cualquiera de las unidades administrativas de la correspondiente dependencia.

## Capítulo VII

### DE LA CESACIÓN DEFINITIVA DE FUNCIONES

Art. 109.- Casos de cesación definitiva.- La cesación definitiva de funciones se produce en los siguientes casos:

- a) Por renuncia voluntaria formalmente aceptada;
- b) Por retiro con pensión jubilar;
- c) Por invalidez absoluta;
- d) Por supresión del puesto;
- e) Por declararse haber lugar a formación de causa penal contra el servidor público;
- f) Por pérdida de los derechos de ciudadanía declarada judicialmente en providencia ejecutoriada;
- g) Por destitución; y,
- h) Por muerte.

Art. 110.- Garantías de estabilidad.- Los servidores de carrera sólo podrán ser despedidos cuando incurran en las causales a que se refiere el Art. 114 de esta Ley.

Art. 111.- Notificación de destitución o suspensión.- Cuando un servidor público de carrera incurriere en causal de destitución o suspensión de sueldos o funciones, el ministro o el jefe autorizado que conociere del hecho, notificará con su resolución al interesado y simultáneamente dará aviso de ella a la Junta de Reclamaciones. Esta conocerá del asunto a petición de parte o de oficio.

Art. 112.- Efecto del fallo de la Junta de Reclamaciones.- La resolución de destitución o de suspensión no surtirá efecto sino a partir de la fecha del fallo confirmatorio de la Junta de Reclamaciones debidamente notificado; sin embargo, en caso de delito in fraganti, faltamiento grave de palabra u obra a la autoridad, ineficiencia manifiesta y, en general, grave daño inferido a los intereses del servicio público, causará la suspensión inmediata de remuneración y funciones.

Si el fallo de la Junta de Reclamaciones fuere absolutorio para el servidor, éste, según el caso, continuará en sus funciones o será restituido a su puesto en un lapso no mayor de una semana, entregándosele, además, los sueldos que dejó de percibir. El pago será efectuado en un plazo no mayor de treinta días a partir de la fecha de reincorporación.

Art. 113.- Designación provisional.- Mientras se tramite un juicio por destitución o por suspensión, el puesto del servidor afectado sólo podrá llenarse provisionalmente.

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

- a) Incapacidad o falta de probidad en el desempeño de sus funciones, según lo dispuesto en el Art. 87 de esta Ley;
- b) Abandono injustificado del trabajo por tres días consecutivos;
- c) Injurias graves de palabra u obra a sus jefes, compañeros de trabajo o al cónyuge o familiares de ellos hasta el segundo grado de consanguinidad;
- d) Incurrir en delito de cohecho, peculado, prevaricato o soborno y, en general, recibir cualquier clase de dádiva o remuneración que no sea legal;
- e) Asistir al trabajo en manifiesto estado de embriaguez, después de haber sido amonestado por una vez en el lapso de tres meses;

f) Incurrir durante un lapso de un año, en más de dos infracciones que impliquen sanción disciplinaria de multa o suspensión sin goce de sueldo; y,

g) Incumplir los deberes impuestos en Arts. 32 y 62 y en las letras e) y g) del Art. 58 e incurrir en las prohibiciones establecidas en los literales c), d), e), f), g), h) y m) del Art. 60 de la presente Ley.

La aplicación de este artículo se conformará a las disposiciones de los reglamentos respectivos.

Art. 115.- Inhabilidad por destitución.- El servidor público legalmente destituido quedará, por el mismo hecho, inhabilitado para ocupar puestos públicos durante un período de dos años.

El servidor público de carrera que fuere destituido por causal que no conlleve responsabilidad civil o penal, transcurridos dos años de la fecha de destitución, podrá solicitar su rehabilitación ante la Junta de Reclamaciones. La decisión de ésta será apelable ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Nota:

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo fue suprimido por las reformas constitucionales del 23-XII-92, que crearon los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo. De presentarse recurso de casación lo conocerá la Sala especializada de la Corte Suprema de Justicia en esta materia.

Art. 116.- Destitución por defraudación.- Sin perjuicio de la responsabilidad penal o civil a que hubiere lugar, el que fuere destituido del puesto por causales legalmente comprobadas relacionadas con el manejo y depósito de fondos y bienes públicos, quedará inhabilitado permanentemente para el desempeño de todo puesto público.

#### Capítulo VIII

##### DEL EJERCICIO DE LAS ACCIONES QUE ESTABLECE ESTA LEY

Art. 117.- Derecho a demandar reparación.- El servidor público de carrera en los casos previstos y dentro del plazo de sesenta días de notificado con la resolución que considere le perjudica, podrá demandar el reconocimiento o la reparación de los derechos que consagra esta Ley.

Art. 118.- Presentación de la demanda.- La demanda se presentará en Quito, ante el Secretario de la Dirección Nacional de Personal y en provincias ante el Jefe Político de uno cualquiera de sus cantones, los mismos que certificarán la fecha de presentación y la pondrán de inmediato en conocimiento de la Junta de Reclamaciones.

Art. 119.- Contenido de la demanda.- La demanda deberá contener:

- a) La designación de la Entidad ante quien se la propone;
- b) Los nombres y apellidos del servidor público y la designación de la autoridad contra cuya resolución se presente la demanda;
- c) Los fundamentos de hecho y de derecho de la demanda;
- d) La petición concreta que se hace en orden al reconocimiento o reparación del derecho;
- e) El domicilio o residencia del actor y el lugar en el que ha de ser notificado.

Se acompañará original o copia certificada de la resolución que se impugna.

El Secretario de la Dirección Nacional de Personal certificará al pie de la demanda, que el reclamante es servidor público de carrera.

Art. 120.- Citación y contestación de la demanda.- En el término de quince días de recibida la demanda, la Junta de Reclamaciones hará citar con ella a la autoridad demandada. Esta deberá contestarla en el término de quince días posteriores a la citación.

Art. 121.- Término de prueba.- Con la contestación o en rebeldía, la Junta de Reclamaciones concederá a las partes ocho días para la prueba; este término podrá ser ampliado hasta por cuatro días más, de oficio o a petición de parte.

Art. 122.- Alegatos y sentencias.- Vencido el término de la prueba, la Junta de Reclamaciones dictará su fallo en el término de ocho días. Durante este tiempo las partes podrán presentar sus alegatos.

Art. 123.- Recurso de apelación.- Del fallo de la Junta de Reclamaciones se podrá interponer recurso de apelación ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dentro de los tres días posteriores a la notificación con el mismo.

La Junta de Reclamaciones, a petición de parte o de oficio, podrá ampliar o aclarar el fallo en el término de tres días.

El fallo se notificará a las partes.

Nota:

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo fue suprimido por las reformas constitucionales del 23-XII-92, que crearon los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo. De presentarse recurso de casación lo conocerá la Sala especializada de la Corte Suprema de Justicia en esta materia.

Art. 124.- Trámite de oficio.- Si dentro de quince días de recibido el aviso de la resolución de destitución con suspensión del puesto, no se hubiere recibido demanda, la Junta de Reclamaciones conocerá del asunto, de oficio, siguiendo el trámite establecido en los artículos 121, 122 y 123, principiando por citar a la autoridad correspondiente con la providencia inicial.

El fallo que se dicte será susceptible del recurso previsto en el artículo anterior.

## Capítulo IX

### DE LAS PRESCRIPCIONES

Art. 125.- Prescripción de derechos.- Los derechos contemplados en esta Ley a favor del servidor público caducarán en el plazo de sesenta días, contado desde la fecha en que pudieron hacerse efectivos, salvo que tuvieren otro plazo especial para el efecto.

Art. 126.- Prescripción de acciones.- En el mismo plazo prescribirán las acciones que concede esta Ley al servidor público y que asimismo no tuvieren plazo especial.

Igualmente prescribirán en el plazo de sesenta días la acción de la autoridad para imponer las sanciones disciplinarias que contempla esta Ley y las sanciones impuestas en cada caso. El plazo previsto en el inciso primero de este artículo se contará desde la fecha en que se hubiere notificado al servidor público la resolución que considere le perjudica. El previsto en el inciso segundo correrá desde la fecha en que la autoridad tuvo conocimiento de la infracción o desde que se decretó la sanción.

Art. 127.- Declaración de la prescripción.- El servidor de carrera que quiera aprovecharse de la prescripción debe alegarla ante la Junta de Reclamaciones.

En los casos en que aquella interese al Estado, la Junta podrá declararla a petición o de oficio.

## Capítulo X

### DE LAS DISPOSICIONES FINALES

Art. 128.- Exención de impuestos y derechos fiscales.- Quedan exentas de los impuestos de papel sellado, timbres y derechos fiscales, todas las solicitudes y actuaciones jurisdiccionales que se hagan con motivo de la aplicación de la presente Ley o sus reglamentos.

Art. 129.- Nulidad de las acciones.- Será nula cualquiera acción que se ejerza en contravención de las disposiciones de esta Ley.

Art. 130.- Responsabilidad por pago indebido.- La autoridad que disponga el pago de remuneración a personas cuyo nombramiento, traslado, aumento de sueldo o licencia hubiere sido efectuado en contravención de la presente Ley o de sus reglamentos, será personal y pecuniariamente responsable de los valores indebidamente pagados. En igual responsabilidad incurrirán el tesorero o el oficial pagador que realizare el pago indebido.

Art. 131.- Días feriados de descanso obligatorio (Sustituido el inc. 1 por el Art. 2 de la Ley 55, R.O. 462-S, 15-VI-94).- Para los servidores públicos son días de descanso obligatorio exclusivamente los siguientes: 1 de enero, viernes santo, 1 de mayo, 24 de mayo, 10 de agosto, 9 de octubre, 2 de noviembre, 3 de noviembre y 25 de diciembre.

Serán días feriados locales de descanso obligatorio: para Tulcán, el 19 de noviembre; para Ibarra, el 17 de julio; para Quito, el 6 de diciembre; para Latacunga, el 11 de noviembre; para Ambato, el 12 de noviembre; para Riobamba, el 11 de noviembre; para Guaranda, el 10 de noviembre; para Azogues, el 4 de noviembre; para Loja, el 18 de noviembre; para Guayaquil, el 25 de julio; para Esmeraldas, el 5 de agosto; para

Portoviejo, el 18 de octubre; para Babahoyo, el 6 de octubre y el 27 de mayo; para Quevedo el 7 de octubre y para Zaruma el 26 de noviembre.

En las provincias de la Región Oriental se considerará día feriado de descanso obligatorio el 12 de febrero; de la misma manera, para la provincia de El Oro, el 9 de mayo.

El 13 de abril se considerará como fiesta local de Ambato y como fiesta del Magisterio Nacional.

Excepto los días feriados que se puntualizan en este artículo, las demás fechas de recordación cívica no eximen de trabajo obligatorio.

Prohíbese la vacación de los servidores públicos en los días intermedios entre fechas ferias o de descanso obligatorio.

Art. 132.- Administración de reclutamiento y selección.- Las instituciones de derecho público que se acojan a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa de acuerdo a lo dispuesto por el Art. 92 de ella, administrarán independientemente de la Dirección Nacional de Personal los procedimientos de reclutamiento y selección.

Los nombramientos regulares que ellas expidan podrán ser inscritos en la Dirección Nacional de Personal, siempre y cuando acrediten ante ella que las personas nombradas han sido escogidas mediante concursos convocados por la prensa.

Art. 133.- Formulario para acción de personal.- Todo movimiento o acción de personal, se hará en el formulario que para el efecto establece la Dirección Nacional de Personal.

Art. 134.- Vigencia.- Esta Ley entrará en vigencia a partir de la fecha de su promulgación en el Registro Oficial.

Art. 135.- Derogatoria.- Deróganse todas las disposiciones legales o reglamentarias que se opongan a la presente Ley.

#### DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera.- El Ejecutivo establecerá las prioridades para la implantación de la clasificación de puestos en las instituciones del Estado y decidirá conforme su organización lo permita, la inclusión de las distintas clases en la Carrera Administrativa.

Segunda.- Los servidores públicos que en el momento de realizarse la clasificación ocupen puestos incluidos dentro de la Carrera Administrativa, entrarán a gozar del "Estatus de Carrera" siempre y cuando:

a) Reúnan los requisitos mínimos establecidos por la Dirección Nacional de Personal para el puesto que ocupan; y,

b) Hayan recibido una calificación de servicio por lo menos de "Muy Buena", conferida de acuerdo con los reglamentos.

Tercera.- Los servidores públicos que no reúnan los requisitos establecidos en la Disposición Transitoria anterior, serán considerados como de nombramiento provisional y tendrán derecho a presentarse a exámenes no competitivos hasta un año después de su calificación. La determinación de idóneos después de estos exámenes sustituirá a dicho requisito.

Cuarta.- Los empleados de carrera cuyos puestos hayan sido valorados con una remuneración inferior a la que actualmente perciben, no sufrirán rebaja de sueldo.

Quinta.- Hasta que se dicten las reformas del régimen legal de la cesantía, establécese la indemnización de dos meses de sueldo en favor de los servidores que cesaren en sus puestos por supresión de partida presupuestaria.

Sexta.- Las autoridades que tengan facultad de proveer puestos comprendidos en la Carrera Administrativa, continuarán haciendo nombramientos y traslados, sin sujeción a las formalidades de esta Ley, hasta tanto la Dirección Nacional de Personal les informe de que dispone de personal seleccionado por el sistema de mérito. Tendrán, sin embargo, la obligación de informar a la Dirección Nacional de Personal sobre cualquier puesto vacante antes de proceder a proveerlo. La provisión de los puestos que se efectúan de acuerdo con lo dispuesto en este artículo, se hará con carácter provisional.

El régimen de los puestos provisionales será regulado por reglamento.

Séptima.- La provisión de los puestos de Jefes y Analistas de Personal, de Organización y Métodos, de Presupuesto y Programación Técnica en las entidades sujetas a esta Ley, en todos los casos deberá estar

precedida de la aprobación de las calificaciones de los candidatos por parte del Director General de Personal, mientras dichos puestos no estén incluidos en la Carrera Administrativa.

Los nombramientos de los servidores públicos enumerados en el inciso anterior, deberán ser aprobados por la Dirección Nacional de Personal, requisito sin el cual no se podrán registrar en dicha oficina.

Igualmente no se registrarán dichos nombramientos cuando las personas en favor de las cuales se los hubiese expedido no reunieren los requisitos mínimos constantes en la clasificación de puestos.

Octava.- Mientras se dicte el reglamento para el pago de indemnizaciones por accidentes de trabajo o enfermedad profesional, se regirán éstas por las disposiciones establecidas en el Código del Trabajo.

Novena.- Mientras la Dirección Nacional de Personal no disponga de candidatos elegibles para puestos de carrera, podrá aprobar nombramientos provisionales para llenar dichos puestos, siempre y cuando los candidatos que se presenten a su consideración reúnan los requisitos mínimos requeridos para la clase.

Décima.- Las personas que ingresen al servicio público con nombramiento provisional de carrera en aquellas clases de puestos para los cuales la Dirección Nacional de Personal no cuenta con elegibles, podrán ser calificadas para su ingreso a la Carrera Administrativa, mediante los sistemas establecidos en la Segunda Disposición Transitoria de la Ley, siempre y cuando hayan cumplido satisfactoriamente el período de prueba.

Artículo Final.- Esta codificación, hecha por la Comisión de Legislación, tendrá fuerza obligatoria de acuerdo con lo dispuesto en el literal b) del Art. 2 del Decreto 1395-A de 29 de noviembre de 1972, promulgado en el Registro Oficial No. 196 de lo. De diciembre de 1972. Publíquese esta codificación en el Registro Oficial y cítese, en adelante, su nueva numeración.

Quito, a 10 de abril de 1978.

## FUENTES DE LA PRESENTE EDICIÓN DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA

- 1.- Codificación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (Registro Oficial 574, 26-IV-78)
- 2.- Fe de Erratas (Registro Oficial 623, 6-VII-78)
- 3.- Ley 18 (Suplemento del Registro Oficial 76, 30-XI-92)
- 4.- Ley 55 (Suplemento del Registro Oficial 462, 15-VI-94)
- 5.- Ley 93 (Registro Oficial 340, 16-VI-98)
- 6.- Ley 99-24 (Suplemento del Registro Oficial 181, 30-IV-99).

## REGLAMENTO GENERAL DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA

### Título I DEL SERVICIO CIVIL

#### Capítulo I ÁMBITO DE APLICACIÓN

Art. 1.- Para efectos de la aplicación del presente reglamento a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa se consideran comprendidos en el Servicio Civil a los servidores de las siguientes entidades e instituciones:

- a) De la Función Ejecutiva, de las entidades adscritas y de empresas del Estado, a excepción de las compañías de economía mixta y de las sociedades mercantiles y civiles.
- b) De los organismos del Estado señalados en la Constitución Política, inclusive el Tribunal Supremo Electoral, la Procuraduría General del Estado, la Contraloría General del Estado, la Superintendencia de Bancos y la Superintendencia de Compañías.

c) De los Organismos Seccionales.

d) De las entidades creadas por la Ley u ordenanza, como de Derecho Público o de Derecho Privado con finalidad social o pública, para la prestación de un servicio público o para el ejercicio de actividades asumidas por el Estado.

Art. 2.- Se excluyen de la aplicación del presente Reglamento a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa a los servidores no comprendidos en el Servicio Civil, de conformidad con lo que manda el Art. 3 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

## Capítulo II

### DEL INGRESO

Art. 3.- Para el ingreso al Servicio Civil, se cumplirán los requisitos establecidos en el Art. 4 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, Leyes Especiales y Reglamentos.

Art. 4.- Todo nombramiento expedido por la Autoridad Nominadora competente deberá ser elaborado en el formulario "Acción de Personal", aprobado por la Dirección Nacional de Personal.

Art. 5.- Deben registrarse en la Dirección Nacional de Personal, todos los nombramientos y contratos por servicios ocasionales que se expidan en las Instituciones, Organismos y Entidades que determina el Art. 1 de este Reglamento.

Art. 6.- Todo nombramiento o contrato regido por la Ley de Servicios Personales por contrato que corresponda a la Provincia de Pichincha se registrará en la Dirección Nacional de Personal en Quito o en las respectivas Delegaciones Provinciales de Personal, cuando ellos correspondan a otras Provincias, dentro del término de veinte días contados a partir de la fecha de expedición. Quedarán insubsistentes los nombramientos y contratos que no se registren dentro de este término.

Art. 7.- Toda acción de personal debidamente legalizada, referente a ascensos, reclasificaciones, revaloraciones, traslados administrativos, sanciones, cesación de funciones y reingresos, debe registrarse en la Dirección Nacional de Personal o en las Delegaciones Provinciales de Personal, según el caso, para que surta los efectos legales respectivos.

Art. 8.- El registro de nombramientos realizado de acuerdo a las disposiciones del presente Reglamento sustituye el Acta de Posesión en el cargo, con excepción de los casos cuyo nombramiento compete al Presidente de la República, y de los casos de funcionarios cuya posesión esté determinada por Leyes Especiales.

Art. 9.- Antes de asumir sus funciones, los servidores públicos presentarán el juramento de lealtad al Estado, ante el Director de Recursos Humanos o Jefe de la Oficina Departamental de Personal, de acuerdo a la fórmula siguiente:

"Yo... Juro Lealtad al Estado", la misma que constará en la Acción de Personal.

Art. 10.- El nombramiento o contrato del servidor quedará insubsistente, si dentro de tres días contados a partir de la fecha de registro, no concurriere al desempeño de sus funciones.

Art. 11.- El incumplimiento de la obligación de registrar nombramientos y contratos, así como la de registrar las acciones de personal mencionadas en el Artículo 7 del presente Reglamento, darán lugar a la nulidad de las acciones, de conformidad con el Artículo 129 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, así como a las responsabilidades previstas en el Art. 130 de la misma Ley.

Art. 12.- Para el registro de nombramientos y contratos se presentarán los siguientes documentos:

- a) Cédula de Ciudadanía,
- b) Cédula de Control Tributario,
- c) Certificado de Votación,
- d) Libreta o Certificado Militar,
- e) Declaración de no adeudar al Fisco,
- f) Declaración de no adeudar al Municipio y al Consejo Provincial de su residencia habitual,
- g) Certificado de haber rendido caución, conferido por la Contraloría General del Estado, en los casos exigidos por la Ley,

- h) Comprobante de pago de Timbres Fiscales por registro de nombramientos o contratos,
- i) Declaración Jurada de Bienes en los casos en que la Ley y la Dirección Nacional de Personal determinen,
- j) Certificado de estudios y títulos,
- k) Certificación del Director de Recursos Humanos o Jefe de la Oficina Departamental de Personal de la Institución nominadora, sobre el control de nepotismo e incompatibilidad por parentesco.
- l) Los demás que constaren en Leyes y Reglamentos especiales.

La Dirección Nacional de Personal o la Delegación Provincial ante la que se registre un nombramiento dejará constancia del cumplimiento de los requisitos de registro que esta norma establece, mediante el archivo de una fotocopia de todos y cada uno de los documentos que se le presenten, cuyos originales serán devueltos al interesado.

Notas:

- La Ley sobre la Cédula de Control Tributario a que se hace referencia en el lit. b) de este artículo fue derogada por el Art. 75 de la Ley 006, R.O. 97, 29-XII-89.

- El certificado de no adeudar al Fisco que se señala en el lit. e) de este artículo fue eliminado, ya que el Art. 49 del Reglamento a la Ley de Control Tributario y Financiero (R.O. 118-S, 27-I-89) señala claramente la eliminación de la cédula de control tributario y del certificado de no adeudar al Fisco.

- El numeral 10 del Art. 126 de la Ley de Régimen Tributario Interno (R.O. 341, 22-XII-89) derogó la Ley de Timbres y Tasas Postales y Telegráficas.

Art. 13.- A fin de evitar el pluriempleo, la Dirección Nacional de Personal mantendrá un registro especial de los obreros que laboran en el sector público.

Art. 14.- Los Jefes de Personal de las Instituciones enviarán trimestralmente a la Dirección Nacional de Personal, las nóminas de los obreros que han ingresado, con indicación de nombre, título del puesto y salario que perciben.

Art. 15.- Los funcionarios y empleados que determine la Dirección Nacional de Personal mediante resolución en uso de la atribución del artículo 11 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, deberán rendir declaración jurada de todos los bienes patrimoniales que posean al momento de su nombramiento; esta declaración incluirá bienes muebles (inclusive acciones, participaciones, derechos, cuentas bancarias y títulos) e inmuebles y constará en escritura pública o en documento autenticado por un notario.

Art. 16.- La Dirección Nacional de Personal determinará los funcionarios o empleados que deban rendir declaración jurada de todos sus bienes patrimoniales al terminar su función, declaración jurada que se extenderá en la forma señalada en el artículo anterior y se registrará en la Dirección Nacional de Personal.

El servidor público que no cumpliera con esta obligación de presentar su declaración jurada de bienes al término de su función, quedará sujeto a lo dispuesto por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, en su artículo 61.

Art. 17.- La Dirección Nacional de Personal llevará un registro de las personas que se encuentren impedidas de desempeñar funciones o cargos públicos, de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, en sus artículos 14, 115 y 116.

Art. 18.- Las instituciones respectivas remitirán mensualmente a la Dirección Nacional de Personal las nóminas de las personas incluidas en las disposiciones del artículo anterior.

Art. 19.- La Dirección Nacional de Personal elaborará el formulario "Control de Nepotismo e Incompatibilidad por Parentesco" que será de responsabilidad y uso obligatorio por parte de los Directores de Recursos Humanos o Jefes de las Oficinas Departamentales de Personal, previo el registro de todo nombramiento o contrato.

Art. 20.- No se registrarán los nombramientos y contratos expedidos por la Autoridad Nominadora, en favor de su cónyuge o sus parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

Art. 21.- No podrán ser nombrados ni trabajar a ningún título dentro de la misma sección administrativa las personas relacionadas entre sí dentro de los grados de parentesco señalados en el artículo anterior o que tengan vínculo conyugal.

Art. 22.- Sección Administrativa es la unidad dependiente de una Dirección Nacional, General o Ejecutiva que, orgánicamente, tiene objetivos y funciones específicas y que está compuesta por una o más estructuras

administrativas de menor nivel. Todas las unidades que conforman el nivel asesor de una institución serán consideradas como una sola Sección Administrativa. El personal administrativo de un Colegio será considerado como perteneciente a una sola sección administrativa, cuando a juicio de la Dirección Nacional de Personal no se justifique la departamentalización del mismo.

En caso de incompatibilidad subsistirá el nombramiento cronológicamente anterior si los servidores son de Carrera; si no lo son, prevalecerá el de mayor jerarquía, y si tienen la misma jerarquía el anterior.

Si la incompatibilidad se da entre un servidor de Carrera y uno de libre remoción prevalecerá el del servidor de Carrera.

Art. 23.- Serán declarados nulos los nombramientos expedidos en una misma provincia en favor de: los Gobernadores, Jefes Políticos, Directores y Gerentes de Empresas del Estado, Intendentes, Subintendentes, Comisarios de Policía cuando tuvieren entre sí vínculo conyugal o parentesco hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad. Para la aplicación de esta disposición se entenderá por Directores a los máximos personeros de las distintas Instituciones en el ámbito provincial o regional.

En el caso de producirse incompatibilidades prevalecerá el nombramiento de mayor jerarquía. Si los nombramientos son de igual categoría prevalecerá el nombramiento cronológicamente anterior según la fecha del registro en la Dirección Nacional de Personal.

## Título II DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

### Capítulo I DE LOS SUELDOS

Art. 24.- Los servidores que registren su nombramiento o acción de personal de ingreso al servicio civil el primer día del mes, tienen derecho a percibir su remuneración mensual completa.

Exceptúase de lo dispuesto en el inciso anterior al Presidente de la República, los Ministros de Estado, los miembros de la Fuerza Pública y el personal del Servicio Exterior, de conformidad con el artículo 25 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Para los funcionarios que de acuerdo con este Reglamento requieran acta de posesión, el primer día de ingreso al servicio civil será el de la fecha de su posesión.

Art. 25.- Los funcionarios y empleados cuyo registro de nombramiento o posesión tuviere lugar luego del primer día del mes, percibirán honorarios por los días que falten para completar el primer mes de servicio.

Art. 26.- Los servidores que cesen en sus funciones después del primer día de un mes, tendrán derecho a percibir el sueldo íntegro que corresponda a dicho mes.

Art. 27.- Salvo las excepciones previstas en la Constitución Política y Leyes especiales, ningún ciudadano podrá percibir, a ningún título, dos remuneraciones provenientes del desempeño simultáneo de cargos o empleos en instituciones del sector público.

Se excluyen de la disposición anterior los honorarios que a propuesta de la Dirección Nacional de Personal apruebe el Ministerio de Finanzas y Crédito Público para el pago de los servidores públicos que laboren en calidad de organizadores, profesores o instructores, en programas de capacitación organizados o auspiciados por la Dirección Nacional de Personal, que llevará un registro de los servidores públicos calificados como tales.

Nota:

Según el Art. 16 lit. i del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva el Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca es actualmente el Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad.

Art. 28.- Cuando la Ley así lo permita, percibirán también honorarios los servidores públicos que integren directorios, juntas, comités, etc., en representación de sus instituciones, o de funcionarios del Estado de acuerdo con la Ley.

Art. 29.- Los honorarios por este concepto, se denominan dietas y el valor máximo de su pago mensual no podrá ser superior al 25% del sueldo que percibe el servidor determinado en su nombramiento.

## Capítulo II

### DE LAS HORAS EXTRAORDINARIAS DE LABORES

Art. 30.- Cuando por necesidades de servicio, debidamente justificadas, se requiera que un funcionario o empleado público trabaje fuera de las ocho horas diarias determinadas en la Ley y de acuerdo al horario de cada institución, tendrá derecho a percibir horas extraordinarias de trabajo. Se pagarán también horas extras a los servidores públicos que por orden de autoridad competente, deban trabajar en días de fiesta o de descanso obligatorio, salvo que el trabajo extraordinario obedeciere a una declaratoria de emergencia.

Los funcionarios o empleados que encontrándose en comisión de servicios sin sueldo, laboren en horas extraordinarias percibirán el pago de las mismas en la entidad en la que efectivamente hayan cumplido su trabajo. Esta norma se aplicará también a los miembros de la Policía Nacional que presten servicios en las dependencias de la Administración Pública.

El cálculo del valor por hora extra, se lo hará en la forma prevista en el artículo 31, párrafo segundo de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Art. 31.- Los Jefes de Departamento u Oficina podrán autorizar el pago de horas extraordinarias de trabajo hasta un máximo de 30 horas mensuales.

Corresponde a la Dirección Nacional de Personal, vistos los justificativos respectivos, autorizar el pago de horas extras en un monto superior a 30 horas y hasta el límite que se fije en las disposiciones de la Ley de Presupuesto. Esta autorización debe ser emitida en forma previa a la ejecución de las labores en horas extraordinarias.

Art. 32.- La responsabilidad sobre el cumplimiento del trabajo que el servidor del sector público realice en horas extraordinarias será del jefe inmediato del servidor, sin perjuicio de que el Director de Recursos Humanos o Jefe de la Oficina Departamental de Personal pueda verificar el cumplimiento de las horas extraordinarias trabajadas.

## Capítulo III

### DE LOS VIÁTICOS, TRANSPORTES Y MOVILIZACIÓN

Art. 33.- Los funcionarios y empleados del sector público que se desplacen a cumplir tareas fuera del lugar habitual de su trabajo, serán declarados en comisión de servicios dentro del País, y percibirán viáticos y demás emolumentos que la Ley determine, por el tiempo que dure dicha comisión, desde la fecha de salida hasta la del retorno.

Art. 34.- Cada Institución del sector público expedirá un Reglamento interno sobre las circunstancias en que se reconocerá el pago de viáticos, subsistencias, transporte y movilización para el eficaz cumplimiento de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, y este Reglamento, el mismo que deberá ser aprobado previo dictamen de la Dirección Nacional de Personal.

Art. 35.- Cuando servidores de una Institución se encontraren en comisión de servicios con o sin sueldo en otra, percibirán el pago de sus viáticos y horas extraordinarias en la Institución en la que se encuentren prestando sus servicios.

## Capítulo IV

### DE LOS GASTOS DE TRANSPORTE

Art. 36.- Los gastos de transporte comprenden el pago del valor de pasajes de ida y retorno al lugar de la comisión de servicios del servidor así mismo el valor de fletes de los materiales y/o equipos que deba llevar el servidor para el cumplimiento de su trabajo.

Art. 37.- Adicionalmente a los gastos de transporte señalados en el artículo anterior se sufragarán los gastos de movilización que demande el desplazamiento de los servidores en comisión, de y a los terminales aéreo, terrestre, fluvial o marítimo, hasta y desde los sitios de trabajo y, los que deban hacerse dentro del lugar de la comisión, en cumplimiento de las funciones encomendadas al servidor, concepto por el que se reconocerá un monto equivalente al 20% del viático diario, siempre y cuando la institución no brinde este servicio con su propio transporte.

## Capítulo V

### DE LAS COMISIONES DE SERVICIO EN EL EXTERIOR

Art. 38.- Las comisiones de servicios en el exterior de los servidores públicos de instituciones del sector público, incluidas las empresas del Estado y entidades adscritas, y de aquellas cuyos presupuestos sean aprobados por la Comisión Legislativa de lo Tributario, Fiscal, Bancario y de Presupuesto, o por la Función

Ejecutiva, requerirán autorización del Secretario General de la Administración Pública y la expedición del respectivo acuerdo de la máxima autoridad de la entidad, previo los informes favorables de la Dirección Nacional de Personal, que se refieran a la necesidad y conveniencia de la comisión de servicios. El Ministro de Relaciones Exteriores no otorgará los pasaportes oficiales o especiales si no se cumple este requisito. Además, se aplicará lo dispuesto en el Art. 16 de la Ley No. 122 de Regulación Económica y Control del Gasto Público publicada en el Registro Oficial No. 453 de 17 de marzo de 1983.

Se exceptúa de la disposición anterior los viajes al exterior de Ministros, Subsecretarios y demás funcionarios que lleven la representación del país y que laboren en entidades que constan en el Presupuesto del Estado, para quienes se dictará el correspondiente decreto ejecutivo y se cumplirá, además, lo previsto en el Art. 2 de la Ley de Servicio Exterior y 5 del Decreto Supremo No. 3732 publicado en el Registro Oficial No. 5 de 17 de agosto de 1979.

Nota:

La Comisión Legislativa de lo Tributario, Fiscal, Bancario y de Presupuesto es actualmente la Comisión de lo Tributario, Fiscal y Bancario (R.O. 373-S, 31-VII-98).

Art. 39.- Las ayudas de viaje al exterior de los servidores públicos en comisión de servicio y que no perciban viáticos, se podrán realizar de acuerdo con las siguientes normas:

a) Cuando la comisión de servicio no sea superior a 30 días, se pagará hasta el valor equivalente a los respectivos viáticos conforme a la tabla que establecerá el Ministerio de Finanzas para el efecto, siempre y cuando el servidor público no reciba ayudas económicas de los Gobiernos Extranjeros o entidades patrocinadoras. En caso de que el servidor público reciba asignaciones económicas de los gobiernos o entidades patrocinadoras, la ayuda nacional será igual a la diferencia que faltare hasta completar el valor de los viáticos que le correspondería de acuerdo con la tabla antes mencionada.

Nota:

Según el Art. 16 lit. i del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva el Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca es actualmente el Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad.

b) Cuando la comisión de servicios sea superior a 30 días, el servidor público podrá percibir una ayuda de viaje mensual complementaria al valor de las asignaciones que por todo concepto perciba por parte de las entidades o gobiernos patrocinadores, teniendo en cuenta los índices de costo de vida utilizados por la Organización de las Naciones Unidas para cada país y las tablas de estipendios correspondientes para becarios.

## Capítulo VI

### DE LAS VACACIONES, LICENCIAS Y PERMISOS

Art. 40.- Las vacaciones, licencias y permisos para estudios, docencia y lactancia se concederán mediante acción de personal, previo dictamen del Director de Recursos Humanos o Jefe de la Oficina Departamental de Personal.

Art. 41.- Tendrá derecho a treinta días de vacaciones quien haya trabajado durante 11 meses continuos en la Institución, de los cuales por lo menos 15 días serán ininterrumpidos. Si por razones de servicio no se hiciera uso de las vacaciones anuales, éstas podrán ser acumuladas hasta por sesenta días.

Art. 42.- La concesión de vacaciones se sujetará al calendario que para el efecto formule la Unidad de Personal de la respectiva Institución, considerando el plan anual de actividades de las unidades administrativas. El calendario y sus reformas serán aprobados por la máxima Autoridad o por quien ésta delegare.

Art. 43.- Si por necesidad del servicio se negare al servidor el goce de vacaciones, más allá del límite de 60 días de acumulación permitida por la Ley, deberá compensarse el disfrute de las mismas mediante el pago de la remuneración que corresponda al tiempo de vacación no disfrutado.

Art. 44.- Los servidores públicos tendrán derecho a licencia con sueldo en los siguientes casos:

a) Por enfermedad hasta por 60 días cada año de servicio, debiéndose justificar mediante certificación conferida por un facultativo del servicio médico del IESS y, en los lugares que no disponen de este servicio, mediante certificación extendida por el facultativo que atendió el caso.

b) Por calamidad doméstica, debidamente comprobada, hasta por 8 días. Entiéndese por calamidad doméstica del servidor público el fallecimiento, accidente o enfermedad grave de su cónyuge o de sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, e igualmente los siniestros que afectan la propiedad o los bienes del servidor, gravemente.

c) (Sustituido por el Art. 1 del D.E. 3159-A, R.O. 891, 11-III-92) Por maternidad durante dos semanas anteriores y diez posteriores al nacimiento, las mismas que podrán ser acumulables.

d) Para estudios, seminarios, reuniones, conferencias, pasantías y visitas de observación en el exterior o en el País, que interese a la Administración Pública, mediante comisión de servicios hasta por 2 años, previo dictamen favorable de la Dirección Nacional de Personal sobre la conveniencia e interés de la Administración Pública y siempre que el servidor hubiere cumplido por lo menos un año de servicio en el Sector Público.

Si los eventos señalados en el párrafo anterior se realizaran en el País y su duración es de sesenta días o menos, se requerirá únicamente la aprobación de la Autoridad Nominadora respectiva.

Art. 45.- Las licencias con sueldo, para los servidores públicos previstas en la Ley de Servicio Público Obligatorio, sólo podrán concederse previo dictamen favorable de la Dirección Nacional de Personal.

Art. 46.- Se podrá conceder licencia sin sueldo a los servidores públicos en los siguientes casos:

a) Por asuntos particulares hasta por 60 días, no acumulables, durante cada año de servicio.

b) Para la prestación de servicios en otras Instituciones dentro o fuera del País, hasta por dos años y siempre que convenga a los intereses nacionales previo dictamen favorable de la Dirección Nacional de Personal.

c) Para efectuar estudios regulares en Instituciones de Educación Superior en el exterior o en el País como complemento a la licencia con sueldo por estudios, prevista en el literal d) del Artículo 44 de este Reglamento, hasta por el período de dos años, la misma que podrá ser autorizada simultáneamente con la licencia con sueldo, con informe favorable de la Dirección Nacional de Personal.

Art. 47.- El servidor público llamado a cumplir el servicio militar obligatorio tendrá derecho a licencia sin sueldo. Concluido el servicio, deberá presentar la Libreta o Certificado correspondiente para su reincorporación al puesto.

Art. 48.- El puesto de un servidor en goce de licencia sin sueldo sólo podrá ser llenado provisionalmente en caso de necesidad del servicio.

Art. 49.- La Autoridad Nominadora podrá conceder permiso hasta por dos horas diarias para estudios regulares en Universidades y Escuelas Politécnicas del país, teniendo en cuenta los intereses institucionales. Igual permiso podrá conceder para el ejercicio de la docencia universitaria.

Art. 50.- No se concederán los permisos de los que habla el artículo anterior, a los servidores públicos que laboren a tiempo parcial.

Art. 51.- Los permisos concedidos para atención médica en el Seguro Social, se imputarán a la licencia con sueldo por enfermedad.

Art. 52.- Las servidoras públicas tendrán permiso para lactancia por dos horas diarias hasta que el niño cumpla nueve meses de edad.

Art. 53.- Los permisos concedidos fuera de los casos establecidos, no podrán exceder de quince días dentro de un año de servicio y serán imputables a las vacaciones.

Art. 54.- La jornada ordinaria regular de trabajo se dividirá en dos sesiones: desde las 08h00 hasta las 12h00 y desde las 14h30 hasta las 18h30. En las ciudades de Quito y Guayaquil se aplicará la jornada única desde las 08h00 hasta las 16h30, con treinta minutos para el refrigerio desde las 12h30 hasta las 13h00. Por resolución de la Dirección Nacional de Personal se podrá aplicar la jornada única en otras ciudades del país.

Art. 55.- La Dirección Nacional de Personal podrá establecer regímenes especiales de horarios de trabajo, diferentes al señalado en el artículo anterior, según la modalidad de la labor o la naturaleza del servicio, a fin de garantizar la continuidad y eficiencia del mismo.

Art. 56.- Se entenderá por jornada nocturna de trabajo la que se ejecute entre las 19h00 y las 06h00 del siguiente día y su duración será de siete horas.

## Capítulo VII

### DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO

Art. 57.- Las sanciones de amonestación verbal o escrita las podrá disponer el Jefe inmediato del servidor, el Director de Recursos Humanos o Jefe de la Oficina Departamental de Personal.

Art. 58.- Las multas serán impuesta por la autoridad nominadora por sí o a solicitud del jefe inmediato del servidor y del Director de Recursos Humanos o Jefe de la Oficina Departamental de Personal.

Art. 59.- En los reglamentos internos de cada institución se determinará las causas por las que se impondrán las sanciones de amonestación verbal, escrita y multa, de acuerdo a la gravedad de la falta.

Art. 60.- Son causales de suspensión temporal sin goce de sueldo en el ejercicio de las funciones o de sanción pecuniaria administrativa de hasta un mes de sueldo:

a) La negligencia en el cumplimiento de sus funciones;

b) Reincidir en la inasistencia al trabajo después de haber sido sancionado con multa;

c) Violación de las normas legales, reglamentarias o de carácter administrativo, siempre que no sea causal de destitución;

d) Publicar, divulgar o comunicar, de manera no prevista por la Ley o sin autorización de funcionario competente, cualquier dato o información relativos a la institución o a personas particulares, que haya llegado a conocimiento del servidor por el desempeño de sus funciones y que por su naturaleza tengan el carácter de confidenciales o reservados; y,

e) Violar las prohibiciones establecidas en los literales b), i), j), k) y l) del Art. 60 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Art. 61.- Salvo lo dispuesto en el Art. 112 de la Ley, la suspensión temporal, sin goce de sueldos, a los servidores de Carrera, será acordada por la Autoridad Nominadora, luego de un sumario administrativo, levantado por el Director de Recursos Humanos o Jefe de la Oficina Departamental de Personal, con notificación al afectado. El servidor sancionado perderá únicamente el sueldo básico señalado en el nombramiento.

Art. 62.- La destitución de servidores públicos de carrera será impuesta por la Autoridad Nominadora de oficio o previa petición escrita del Jefe inmediato del infractor y con el dictamen del Director de Recursos Humanos o Jefe de la Oficina Departamental de Personal o quien hiciere sus veces, el que para emitirlo levantará sumario administrativo.

Art. 63.- El sumario administrativo para los servidores de carrera se lo practicará conforme al siguiente procedimiento:

a) La Autoridad Nominadora que tuviere conocimiento del cometimiento de una falta sujeta a sanción de suspensión o destitución dispondrá por escrito que el Director de Recursos Humanos o Jefe de la oficina Departamental de Personal o quien hiciere sus veces, inicie el correspondiente sumario administrativo.

b) Recibida esta disposición, el Director de Recursos Humanos o Jefe de la Oficina Departamental, nombrará un Secretario Ad-Hoc, a través del cual notificará al infractor en el término de 3 días hábiles con los cargos que se le hubieren formulado y los documentos de los que se desprenda la falta.

c) Esta notificación la practicará el Secretario Ad-Hoc en el término de 3 días hábiles a partir de recibida la orden de iniciar el sumario administrativo, debiendo realizarla personalmente en el lugar de trabajo mediante 3 boletas que sean dejadas en el domicilio que hubiere señalado el funcionario o empleado en su hoja de servicio;

d) El servidor, en el término improrrogable de 6 días hábiles contados a partir de la fecha de la notificación personal o de la última boleta, podrá presentar cualquier prueba o alegato de descargo a su favor. El Director de Recursos Humanos o Jefe de la Oficina Departamental de Personal dentro de este mismo término efectuará las correspondientes investigaciones encaminadas al esclarecimiento de los hechos;

e) Vencido el término indicado en el literal anterior, en base a lo actuado, el Director de Recursos Humanos o Jefe de la Oficina Departamental de Personal elaborará el dictamen en el término de 6 días hábiles, el mismo que contendrá las conclusiones y recomendaciones a las que hubiere llegado, debiendo señalar las normas legales y reglamentarias violadas; y,

f) El Director de Recursos Humanos o Jefe de la Oficina Departamental de Personal remitirá todo el expediente para conocimiento y resolución de la Autoridad Nominadora.

Art. 64.- Reconócese el derecho de los servidores para no ser sancionados sin antes proporcionárseles la oportunidad de justificarse.

Para imponer a un servidor que no sea de carrera cualquiera de las sanciones previstas en el Art. 62 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa se les escuchará previamente en audiencia de lo cual se dejará constancia escrita.

Art. 65.- La sanción impuesta se notificará al servidor afectado y a la Dirección Nacional de Personal y si fuere servidor de carrera, se dará aviso, además, a la Junta de Reclamaciones, adjuntándose copia certificada de todo lo actuado.

Art. 66.- Se establece el principio de que ninguna falta merece dos sanciones de las establecidas en la Ley y en este Reglamento y que ante la pluralidad de la falta se sancionará la más grave.

Art. 67.- Todos los atrasos serán sancionados mensualmente de acuerdo a lo dispuesto en el Art. 57 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, y en caso de repetirse la multa se aplicará la norma establecida en la letra f) del Art. 114 de la misma Ley.

### Título III

#### DE LOS ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL

##### Capítulo I

##### DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE PERSONAL

Art. 68.- La Dirección Nacional de Personal planificará, ejecutará y controlará la administración de personal del servicio civil. Así mismo asesorará en esta materia a las instituciones comprendidas en la Ley.

Art. 69.- Son funciones y atribuciones del Director Nacional de Personal:

- a) Formular las políticas generales para la administración de personal del servicio civil y someterlas a la aprobación del Presidente de la República;
- b) Asesorar al Gobierno en materia de administración de desarrollo de recursos humanos;
- c) Aprobar el plan operativo anual de la Dirección Nacional de Personal;
- d) Supervisar las labores técnicas y administrativas de la Dirección Nacional de Personal;
- e) Delegar, temporalmente, cualesquiera de las funciones técnicas de la Dirección Nacional de Personal a las Direcciones de Recursos Humanos u Oficinas Departamentales de Personal;
- f) Elaborar las normas y procedimientos de aplicación para el Sistema Nacional de Administración y Desarrollo de Personal y sus Subsistemas, dentro de los lineamientos de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa;
- g) Emitir resoluciones relativas a la incorporación de servidores públicos a la Carrera Administrativa, Clasificación y Valoración de Puestos, Creación y Supresión de Puestos;
- h) Suscribir los certificados que acrediten la calidad de servidores públicos de carrera;
- i) Solicitar a la Autoridad Nominadora la imposición de las sanciones correspondientes para los servidores que hubieren incurrido en incumplimiento de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y sus Reglamentos;
- j) Disponer auditorías administrativas en las entidades de Servicio Civil, para verificar la correcta aplicación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa;
- k) Emitir dictámenes previos para la expedición de Reglamentos internos para la administración de personal;
- l) Calificar la idoneidad del personal que ingresa o ascienda en la Administración Pública, sea por nombramiento o contrato de servicios personales;
- m) Autorizar el registro de nombramientos y contratos de servicios personales;

- n) Dirigir el funcionamiento de las Direcciones de Recursos Humanos u Oficinas Departamentales de Personal por sí o mediante sus delegados;
- o) Disponer el control sobre la aplicación de instructivos y formularios aprobados por la Dirección Nacional de Personal para las instituciones del servicio civil;
- p) Aprobar los Reglamentos de las oficinas departamentales de personal o direcciones de Recursos Humanos de las entidades sujetas a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa;
- q) Asesorar en la elaboración de reglamentos Orgánicos Funcionales;
- r) Velar por el cumplimiento de la Ley y sus Reglamentos, e impartir para el efecto las instrucciones administrativas que fueren del caso; y,
- s) Ejercer los demás deberes y atribuciones determinadas en la Ley y sus Reglamentos.

## Capítulo II

### DE LA JUNTA DE RECLAMACIONES

Art. 70.- Son atribuciones de la Junta de Reclamaciones:

- a) Conocer y fallar en las demandas presentadas por los servidores públicos de Carrera por destitución, suspensión, o por haberse conculcado los derechos que le señalan los literales c) y d) del Artículo 108 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa;
- b) Conocer y fallar en los reclamos de servidores de Carrera en contra de las decisiones del Director Nacional de Personal, en lo relacionado con el ejercicio de su propia competencia; y,
- c) Las demás que fijaren la Ley y sus Reglamentos.

## Capítulo III

### DIRECCIONES DE RECURSOS HUMANOS U OFICINAS DEPARTAMENTALES

Art. 71.- Son deberes y atribuciones de las Direcciones de Recursos Humanos u Oficinas Departamentales de Personal de las Instituciones de la Administración Pública:

- a) Asesorar a los Directivos de su Institución en la Administración de Personal;
- b) Elaborar el proyecto de Reglamento Funcional de la Unidad y someterlo a la aprobación de la Dirección Nacional de Personal;
- c) Elaborar los proyectos de Reglamentos Internos de Administración de Personal y someterlos al dictamen de la Dirección Nacional de Personal;
- d) Coordinar los programas de capacitación en armonía con el Sistema Nacional de Capacitación de Servidores Públicos;
- e) Aplicar y hacer cumplir en su Institución el Sistema de Administración de Personal;
- f) Mantener actualizado el expediente personal de cada servidor de la Institución;
- g) Llevar el registro de vacantes, nombramientos, movimientos de personal y de asistencia, con sujeción a las normas que dicte la Dirección Nacional de Personal;
- h) Proporcionar los informes que solicitare la Dirección Nacional de Personal;
- i) Presentar al Director Nacional de Personal el informe anual de labores, referente a la Administración de Personal de su Institución;
- j) Asistir a las reuniones que convocare la Dirección Nacional de Personal; y,

k) Las demás establecidas en la Ley y sus Reglamentos.

Art. 72.- La organización de las Direcciones de Recursos Humanos u Oficinas Departamentales de Personal se hará bajo las normas técnicas que imparta la Dirección Nacional de Personal.

Los Directores de Recursos Humanos o Jefes de las Oficinas Departamentales de Personal, Jefes y Analistas de Personal, serán seleccionados por el Director Nacional de Personal de ternas que someterán a su consideración la máxima autoridad de la respectiva entidad u organismo, quien procederá a emitir la correspondiente acción de personal o nombramiento en favor del candidato seleccionado.

El personal a que se refiere el párrafo anterior sólo podrá ser suspendido, sancionado, destituido o trasladado a pedido o con previa autorización del Director Nacional de Personal de quien dependerá funcionalmente.

#### Título IV

#### DEL SISTEMA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN Y DESARROLLO DE PERSONAL

Art. 73.- El Sistema Nacional de Administración y Desarrollo de Personal está integrado por los Subsistemas de Organización y Métodos, de Clasificación de Puestos y Remuneraciones, de Selección, de Evaluación de Personal y de Capacitación.

#### Capítulo I

#### DE LA CLASIFICACIÓN DE PUESTOS

Art. 74.- El Subsistema de Clasificación de Puestos, es el conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos para describir y ordenar los puestos de acuerdo a las funciones y responsabilidades asignadas, así como a los requisitos exigidos para su desempeño.

Los puestos serán agrupados en clases, éstas en series, las series en grupos ocupacionales y éstos en servicios.

Art. 75.- El índice ocupacional del sistema de clasificación de puestos que comprende el título de cada puesto, la naturaleza del trabajo, la distribución jerárquica de las funciones y los requisitos mínimos para ocuparlos, así como la agrupación en clases, series, grupos ocupacionales y servicios y sus reformas serán aprobados por la Dirección Nacional de Personal y publicados en el Registro Oficial.

La Dirección Nacional de Personal elaborará y mantendrá actualizado el Manual de Clasificación de Puestos.

Art. 76.- Los Jefes inmediatos tendrán la obligación de informar a la respectiva Dirección de Recursos Humanos u Oficina Departamental de Personal los cambios sustanciales y permanentes que se produjeren en las funciones y responsabilidades de los puestos bajo su Jefatura y ésta a su vez informará a la Dirección Nacional de Personal.

Art. 77.- El Subsistema de Remuneraciones es el conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos orientados a racionalizar y armonizar las remuneraciones de los servidores públicos.

Art. 78.- La remuneración del servidor público comprende el sueldo básico más las asignaciones complementarias establecidas en la Ley de Remuneraciones y otras leyes.

Art. 79.- El sueldo básico será determinado por la valoración de puestos que se encuentren previamente clasificados e incluidos en el Sistema de Clasificación de Puestos.

Art. 80.- Los puestos incluidos en el Sistema de Clasificación de Puestos, se someterán a los sueldos básicos determinados en la escala, la misma que será actualizada por la Dirección Nacional de Personal.

Art. 81.- En los casos en que el servidor público desempeñe el puesto a tiempo parcial, el sueldo básico correspondiente será determinado por la Dirección Nacional de Personal.

Art. 82.- La Dirección Nacional de Personal revisará la valoración de los puestos sobre la base de estudios de carácter socio-económico y de conformidad con los Arts. 76 y 78 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

#### Capítulo II

#### DE LA SELECCIÓN DE PERSONAL

Art. 83.- El Subsistema de Selección es el conjunto de normas, políticas, métodos y procedimientos, tendientes a evaluar competitivamente la idoneidad de los aspirantes que reúnan los requisitos establecidos por el puesto por ser ocupado.

Art. 84.- La autoridad nominadora solicitará a la Dirección Nacional de Personal el dictamen de idoneidad de los aspirantes a ocupar puestos en su institución mediante el formulario aprobado para el efecto. Exceptúanse de esta norma los puestos de Ministros, Subsecretarios de Estado y de aquellos nombrados mediante Decreto Ejecutivo o por el Congreso Nacional.

Art. 85.- Los aspirantes a ocupar puestos vacantes en el servicio civil, serán calificados mediante pruebas de idoneidad por la Dirección Nacional de Personal. Estas pruebas serán de carácter psicométrico, psicológico y de conocimientos técnicos y tendrán niveles adecuados de confiabilidad y validez.

Art. 86.- Los aspirantes a ocupar puestos incluidos en carrera administrativa se someterán a lo establecido en el Título V de este Reglamento.

Art. 87.- La Dirección Nacional de Personal verificará los datos proporcionados por los aspirantes y rechazará la petición si comprobare en ella la existencia de error, inexactitud o adulteración.

Art. 88.- En caso de comprobarse adulteración o falsificación de los documentos, la Dirección Nacional de Personal lo pondrá en conocimiento del Ministro Fiscal General, con la respectiva documentación. De encontrarse la persona ocupando un puesto en el sector público se procederá conforme lo dispone el Art. 17 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Art. 89.- Para obtener la calidad de elegible los aspirantes deberán reunir un porcentaje mínimo de calificación establecido por la Dirección Nacional de Personal.

Art. 90.- La Dirección Nacional de Personal mantendrá un registro de personal elegible para puestos del servicio civil, de conformidad con el Reglamento que sobre la materia se dictare.

Art. 90-A.- (Agregado por el Art. 94, lit. b, del D.E. 1437, R.O. 374, 4-XI-94).- La Dirección Nacional de Personal establecerá sistemas de selección para el caso de personas con discapacidades.

#### Capítulo IV

##### DE LA CAPACITACIÓN

Art. 91.- Se entiende por capacitación o adiestramiento, el proceso sistemático y permanente orientado a la adquisición o actualización de conocimientos, al desarrollo de habilidades y al cambio de actitudes y comportamiento tendientes a elevar los niveles de eficiencia y eficacia en el desempeño de las funciones públicas.

Art. 92.- La capacitación de servidores públicos se desarrollará con sujeción a las políticas, métodos y procedimientos establecidos por el Director Nacional de Personal.

Art. 93.- El servidor que participe en eventos de capacitación, estará obligado a presentar periódicamente a la autoridad nominadora o cuando ésta lo requiera durante el curso, los informes y certificados que acrediten su aprovechamiento, los mismos que, de no ser satisfactorios, ocasionará la suspensión de la licencia.

Art. 94.- La Dirección Nacional de Personal efectuará el seguimiento de los servidores públicos que se encuentren en comisión de servicios para estudios en el exterior y exigirá el cumplimiento de lo dispuesto en el Art. 107 de la Ley.

Art. 95.- En el evento de incumplimiento de la obligación establecida en el Art. 107 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, la Dirección Nacional de Personal solicitará la destitución inmediata del servidor público, destitución que causará la inhabilidad prevista en el Art. 115 de la Ley.

Art. 96.- La Dirección Nacional de Personal y las instituciones públicas, podrán requerir la colaboración de los servidores públicos como instructores, para desarrollar los programas de capacitación.

Art. 97.- Los servidores públicos que por sus conocimientos y experiencia, sean requeridos para colaborar en calidad de organizadores, profesores o instructores en eventos de capacitación auspiciados por la Dirección Nacional de Personal, tienen derecho a percibir honorarios por su trabajo, de acuerdo a la respectiva escala que fije el Ministerio de Finanzas y Crédito Público a propuesta de la Dirección Nacional de Personal.

#### Nota:

Según el Art. 16 lit. i del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva el Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca es actualmente el Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad.

#### Capítulo V

##### DE LA CALIFICACIÓN DE SERVICIOS

Art. 98.- Calificación de servicios es el proceso sistemático para evaluar el desempeño de los servidores públicos, teniendo en cuenta las características profesionales y personales de los mismos en el ejercicio de un puesto.

Art. 99.- La calificación de servicios se desarrollará a través de las políticas, normas, métodos y procedimientos establecidos por el Director Nacional de Personal.

Art. 100.- Serán evaluados todos los servidores públicos del servicio civil, a excepción de las máximas autoridades de cada institución.

Art. 101.- La Dirección Nacional de Personal mantendrá actualizado el inventario de recursos humanos de cada institución.

Art. 102.- Los Jefes realizarán anualmente la calificación de servicios a sus subalternos, en las fechas señaladas por la Dirección de Recursos Humanos o la Oficina Departamental de Personal. El incumplimiento de esta disposición será sancionado por la autoridad nominadora de oficio, o a solicitud de la Dirección Nacional de Personal.

Art. 103.- Quien deba efectuar la evaluación de conformidad con el artículo anterior debe haber desempeñado sus funciones por lo menos tres meses antes de la fecha de la evaluación.

Art. 104.- Los reclamos contra la calificación de servicios serán resueltos por un Comité de tres servidores públicos designados por la autoridad nominadora, en el cual obligatoriamente constará el Director de Recursos Humanos o el Jefe de la Oficina Departamental de Personal.

Art. 105.- La calificación obtenida en la evaluación del desempeño constituirá antecedente para la concesión de los derechos y estímulos que establece la Ley así como para sugerir recomendaciones relacionadas con el mejoramiento y desarrollo de los recursos humanos y para mantener la calidad de servidor público de carrera.

Art. 106.- La calificación prevista en el Art. 87 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa se efectuará previo aviso a la Dirección de Recursos Humanos o a la Oficina Departamental de Personal.

## Título V

### DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA

#### Capítulo I

##### DISPOSICIONES GENERALES

Art. 107.- La carrera administrativa es el conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos orientados a elevar el nivel de eficiencia de la Administración Pública y/o garantizar la estabilidad y promoción de los servidores públicos sobre la base del sistema de méritos.

Art. 108.- La inclusión de las distintas clases de puestos en la carrera administrativa es facultad privativa del Presidente de la República.

Art. 109.- Las entidades estatales que decidieren ingresar al sistema de carrera administrativa, en la forma prevista en el Art. 92 de la Ley, solicitarán a la Dirección Nacional de Personal el cumplimiento de los estudios pertinentes antes del otorgamiento de los certificados de carrera que deberán ser suscritos por el Director Nacional de Personal.

#### Capítulo II

##### DEL INGRESO A LA CARRERA ADMINISTRATIVA

Art. 110.- Para ingresar a la carrera administrativa se requiere:

- a) Cumplir con los requisitos establecidos para el ingreso al servicio civil;
- b) Haber sido escogido entre la nómina de elegibles;
- c) Haber cumplido el período de prueba;
- d) Haber obtenido la calificación de por lo menos muy buena, en la evaluación del período de prueba;
- e) Ocupar un puesto incorporado mediante Decreto Ejecutivo al Sistema de Carrera Administrativa;
- f) Recibir de la Dirección Nacional de Personal el certificado que le acredite la calidad de servidor público de carrera.

#### Capítulo III

##### DE LOS CONCURSOS

Art. 111.- Concurso es la participación competitiva de personas que, reuniendo los requisitos necesarios para una determinada clase de puesto, se someten al proceso selectivo.

Art. 112.- Los concursos pueden ser cerrados o abiertos. La Dirección Nacional de Personal determinará las características de cada concurso que se ejecutarán con su coordinación. La selección de candidatos la hará dicha Dirección, de acuerdo con la Ley.

Art. 113.- Los resultados de los concursos serán notificados individualmente a los participantes. Quien no estuviere conforme con los resultados obtenidos podrá reclamar por escrito dentro de tres días siguientes a su notificación, ante el Director Nacional de Personal, cuya decisión será definitiva.

Art. 114.- La autoridad nominadora escogerá, de entre la nómina de elegibles, a la persona que ocupará el puesto. Los demás participantes pasarán a formar parte del registro de elegibles.

Art. 115.- Los nombramientos para puestos de carrera administrativa pueden ser de dos clases:

a) Regulares: Aquellos que llenen vacantes mediante el sistema de méritos previsto en el Capítulo III del Título III de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

b) Provisionales: Aquellos que se otorgan en los siguientes casos:

1) Al servidor de carrera que ha sido ascendido, hasta que cumpla el período de prueba.

2) El expedido para llenar el puesto de un titular de carrera que ha sido suspendido en sus funciones, hasta que se produzca el fallo de la Junta de Reclamaciones; y,

3) El expedido por no haber candidato elegible hasta que la Dirección Nacional de Personal proporcione la nómina de elegibles respectiva. En este caso el servidor provisional cesará en sus funciones desde el momento de recepción de la nómina.

#### Capítulo IV

##### DEL PERÍODO DE PRUEBA

Art. 116.- Corresponde al Director Nacional de Personal fijar, mediante Resolución, el período de prueba de las distintas clases de puestos incluidas a la carrera administrativa.

Art. 117.- Si sobre la base de la calificación de servicios durante o al finalizar el período de prueba, el servidor público demostrare que no es competente, por haber obtenido la calificación de inaceptable, será removido del puesto. En caso de haber obtenido la calificación de deficiente se aplicará la disposición del Art. 87 de la Ley.

#### Capítulo V

##### DE LOS ASCENSOS Y TRASLADOS

Art. 118.- Los ascensos para puestos incorporados en la carrera administrativa se harán por concurso, excepto cuando dentro de una misma serie se den los siguientes casos:

a) Cuando exista un solo candidato dentro de la misma Sección administrativa que reúna los requisitos establecidos para el puesto;

b) Cuando de entre varios candidatos uno de ellos sea servidor de carrera y éste reúna los requisitos exigidos para el puesto; y,

c) Cuando no hayan interesados para optar por el ascenso a través de concurso; en esta caso, la autoridad nominadora designará al servidor que reuniera los requisitos exigidos para el puesto.

Art. 119.- En caso de que dos o más servidores de carrera obtengan una misma calificación, se hará acreedor al ascenso quien tuviere en el puesto más años de servicio.

Art. 120.- Si dentro de la institución no hubieren candidatos calificados para el ascenso, la vacante se llenará por concurso abierto.

Art. 121.- Si un servidor de carrera que hubiere sido ascendido obtuviere durante el período de prueba una calificación de servicios de deficiente, será restituido al puesto que desempeñaban anteriormente.

Art. 122.- Para el traslado de los servidores públicos de carrera, la Dirección Nacional de Personal comprobará que el servidor reúna los requisitos para el nuevo puesto. Se entiende por traslado el movimiento de un servidor de un puesto a otro vacante de igual clase y categoría o de distinta clase pero de igual remuneración inicial.

Art. 123.- La notificación de traslado al servidor público de carrera deberá hacérsela con anticipación de 15 días a la fecha en que se deba efectuar el traslado.

Art. 124.- Cuando un servidor de carrera sea trasladado o ascendido a otro puesto en el cual deba cumplir con el período de prueba, su puesto anterior sólo podrá ser llenado provisionalmente.

#### Capítulo VI

##### GARANTÍAS DE LOS SERVIDORES DE CARRERA

Art. 125.- Los servidores de carrera tendrán los derechos establecidos en el Art. 108 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

En caso de supresión del puesto, el servidor de carrera será trasladado a un puesto vacante de naturaleza similar, si es que cumple los requisitos establecidos para tal otro puesto. En el evento de que la institución no cuente con vacantes, el servidor de carrera pasará a ocupar el primer puesto en el registro de elegibles, de acuerdo con sus merecimientos, sin perjuicio de la indemnización prevista en la Ley.

#### Capítulo VII

#### PÉRDIDA Y SUSPENSIÓN DE LA CALIDAD DE SERVIDOR DE CARRERA

Art. 126.- La calidad de servidor público de carrera se pierde definitivamente cuando éste fuere destituido del puesto por causales legalmente comprobadas y esta destitución sea ratificada por la Junta de Reclamaciones o el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, según el caso.

Nota:

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo fue suprimido por las reformas constitucionales del 23-XII-92, que crearon los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo. De presentarse recurso de casación lo conocerá la Sala especializada de la Corte Suprema de Justicia en esta materia.

Art. 127.- La calidad de servidor público de carrera se suspende cuando éste pasa a desempeñar una clase de puesto no incorporado a la carrera administrativa, salvo el caso de que sea destituido de éste, en cuyo caso perderá su calidad de servidor público de carrera.

#### Título VI

#### DE LA CESACIÓN DEFINITIVA DE FUNCIONES

##### Capítulo Único

Art. 128.- La cesación definitiva de funciones se produce en los casos señalados en el Art. 109 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Art. 129.- Se entenderá que la renuncia se halla formalmente aceptada cuando la autoridad nominadora expida el correspondiente acto administrativo en que así lo manifieste, el cual se notificará al renunciante, o si dentro de 15 días de presentada, no existe pronunciamiento expreso por parte de la autoridad nominadora.

La renuncia se presentará por escrito, con 15 días de anticipación ante la autoridad nominadora.

Art. 130.- Los servidores públicos caucionados no podrán abandonar el puesto de trabajo hasta que su renuncia haya sido expresamente aceptada. Si lo hicieren se considerará abandono injustificado del puesto.

Art. 131.- Los casos de cesación definitiva de funciones previstos en los literales b) y c) del Art. 109 de la Ley se regularán de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias vigentes.

Art. 132.- La supresión de un puesto incorporado a la carrera administrativa sólo procederá por razones técnicas y deberá hacerse previo dictamen de la Dirección Nacional de Personal.

Art. 133.- La rehabilitación de los servidores públicos de carrera se efectuará por el procedimiento establecido en el inciso segundo del Art. 115 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

La rehabilitación de los servidores públicos que no sean de carrera se efectuará por resolución de la Dirección Nacional de Personal, transcurridos los dos años de inhabilidad.

#### DISPOSICIONES GENERALES

Art. 134.- Los documentos y datos de los expedientes de personal tanto los que mantenga la Dirección Nacional de Personal como los que tuvieren la Dirección de Recursos Humanos u Oficinas Departamentales de Personal, son confidenciales, y por lo tanto, no podrá hacerse uso de ellos por parte de ninguna Autoridad del orden administrativo ni de los servidores públicos, para acciones que no sean las administrativas relativas al servidor, quien tendrá derecho a revisar su expediente y a obtener las copias del mismo que solicite por escrito.

Se exceptúan las peticiones formuladas mediante providencia judicial.

Art. 135.- De comprobar la Dirección Nacional de Personal que un servidor está incurso en causales de inhabilidad o incompatibilidad para el desempeño de un cargo público se aplicará la norma prevista en el Art. 17 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Art. 136.- Los servidores públicos que tienen a su cargo la dirección política o administrativa del Estado, los que ejerzan cargos o funciones de confianza y los señalados en el literal b) del Art. 90 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa serán considerados de libre remoción de la Autoridad Nominadora correspondiente.

Art. 137.- Salvo las excepciones previstas en las leyes, se prohíbe cualquier nombramiento ad-honorem, o aceptar personal meritorio.

Art. 138.- En el trámite de los recursos de apelación previstos en el Art. 123 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa se aplicarán las disposiciones contenidas en los Arts. 433 reformado a 438 (417 a 421) del Código de Procedimiento Civil, de conformidad con la disposición del Art. 77 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Art. 139.- Las resoluciones de carácter general de la Dirección Nacional de Personal se publicarán en el Registro Oficial.

Art. 140.- Derógase el Reglamento expedido mediante Decreto 1278 publicado en el Registro Oficial No. 274 del 22 de julio de 1964, así como las normas reglamentarias que se opongan al presente Decreto.

Art. 141.- (Agregado por el Art. 1 del D.E. 910, R.O. 223, 8-VII-85).- La Junta de Beneficencia de Guayaquil en cuanto tenga el carácter de entidad de derecho privado y goce de autonomía, cumplirá las disposiciones contenidas en este Reglamento efectuando el registro de los nombramientos y contratos, así como la declaración de bienes de sus empleados y funcionarios en, su propia oficina de personal, sin perjuicio de proporcionar a la Dirección Nacional de Personal, para fines estadísticos y cuando dicha dependencia lo requiera, todos los datos e informaciones relativos a su personal.

El Comité Ejecutivo de la Junta de Beneficencia determinará cuales de sus servidores deben presentar declaración de bienes.

#### DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera.- Las autoridades nominadoras de las instituciones del sector público dispondrán que los servidores públicos que actualmente prestan sus servicios y que no han registrado sus nombramientos o contratos en la Dirección Nacional de Personal, cumplan este requisito en el plazo de 60 días improrrogables, contados a partir de la fecha de publicación del presente Reglamento en el Registro Oficial.

Segunda.- En el mismo plazo, las instituciones públicas remitirán a la Dirección Nacional de Personal los Reglamentos Internos de Personal vigentes.

Tercera.- La incorporación de clases de puestos a la carrera administrativa se efectuará mediante Decreto Ejecutivo.

Cuarta.- Los puestos del servicio civil que correspondan a la dirección política y administrativa del Estado y de los que constituyan cargos de confianza corresponde al Presidente Constitucional de la República, mediante Decreto Ejecutivo.

Quinta.- En las instituciones en las que no exista Dirección de Recursos Humanos u Oficina Departamental de Personal y hasta que ésta se cree, las atribuciones constantes en el Art. 71 de este Reglamento las asumirá la Unidad Administrativa que haga sus veces.

Artículo final.- El presente Decreto entrará en vigencia a partir de la fecha de su promulgación en el Registro Oficial.

Dado en Quito, en el Palacio Nacional el 1o. de abril de 1985.

#### FUENTES DE LA PRESENTE EDICIÓN DEL REGLAMENTO GENERAL A LA LEY DE SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA

- 1.- Decreto Ejecutivo 646 (Registro Oficial 162, 10-IV-85)
- 2.- Decreto Ejecutivo 910 (Registro Oficial 223, 8-VII-85)
- 3.- Decreto Ejecutivo 3159-A (Registro Oficial 891, 11-III-92)
- 4.- Decreto Ejecutivo 1437 (Registro Oficial 374, 4-II-94).

## Anexo 3. Comisión de Control Cívico de la Corrupción. (1998). Hacia una Agenda Nacional Anticorrupción. Comisión de Control Cívico de la Corrupción.



### PRIMERA COMISIÓN

4 de marzo de 1997 - 10 de agosto de 1998

## Investigación

### 1. LA CORRUPCIÓN EN EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE ABDALÁ BUCARAM

#### 1.1. La Red Peñaranda

La "Red Peñaranda", así se conoció al caso que investigó la Comisión Anticorrupción, actual Comisión de Control Cívico de la Corrupción, en 1997, logrando que el Congreso Nacional destituyera a 17 diputados.

En la actualidad, Luis Peñaranda fue deportado de Estados Unidos y se encuentra detenido en el ex Penal García Moreno para ser juzgado por la justicia ecuatoriana.

De la cuenta 8110 que correspondía a "Inversiones y aportaciones especiales del Estado" de la Presidencia de la República se asignaban recursos a los diputados vinculados a la red para que entregaran supuestamente materiales educativos a las escuelas fiscales y municipales de las provincias de donde eran originarios los diputados.

La Red Peñaranda se montó con el fin de generar enriquecimiento ilícito para unos pocos. El intermediario para gestionar las partidas, comprar los materiales y entregar los bienes era la organización de Luis Eduardo Peñaranda, en la que se creó una serie de empresas fantasmas con 10 cuentas corrientes en diversos bancos de Quito.

La Comisión dio con esta red de corrupción, porque los afectados denunciaron a un diputado las irregularidades que se cometieron perjudicando a varias escuelas del país. Recibida la denuncia, la Comisión incautó el disco duro de la computadora central de la empresa e inició la investigación. Concluida esta envió al presidente de la Corte Suprema de Justicia y al Congreso Nacional los resultados de su trabajo que reveló presunciones de manejo ilícito de la partida 8110 de la Presidencia de la República.

Entre los presuntos beneficiados de los cheques girados por Peñaranda entre enero y julio de 1996 estaban 10 diputados, y 15 diputados en los girados entre agosto del 96 y enero del 97. La Comisión no tuvo acceso a otros discos duros incautados por la Policía.

#### 1.2. Enriquecimiento ilícito y evasión a la renta.

Otro caso de corrupción que detectó la Comisión Anticorrupción a los pocos meses de creada fue el enriquecimiento ilícito y evasión a la renta por parte del ex Presidente Abdalá Bucaram.

En mayo de 1996, Abdalá Bucaram declaró a la revista "Vistazo" que su fortuna ascendía a dos millones de dólares, que era dueño del 7% de las acciones de su residencia en Guayaquil, que era copropietario de dos edificios en el centro de la ciudad y poseía una casa en Salinas.

Más tarde informó al periodista Jaime Baley del canal 55 de Miami que su fortuna oscilaba entre dos y tres millones de dólares y que su familia era pionera de la industria del acero en el Ecuador.

La Comisión confrontó estas declaraciones con documentos oficiales y concluyó que Bucaram no rindió declaración juramentada de sus bienes antes de posesionarse como Primer Mandatario, y que no había concordancia entre su fortuna de dos a tres millones de dólares y lo pagado al Ministerio de Finanzas por impuesto a la renta en los últimos 10 años.

Abdalá Bucaram dijo a "Vistazo" que había pagado 60 millones de dólares de impuesto a la renta en 1995: pero en realidad al cierre de la edición de la revista, todavía no había cumplido con esa obligación. Días después pagó el impuesto de 1995, pero no los 60 millones anunciados sino 600 veces menos.

#### 1.3. IRREGULARIDADES EN LAS ADUANAS

##### 1.3.1. Los modos de defraudar al Fisco

El problema aduanero en el Ecuador tiene diversas formas de corrupción. Entre ellos se encuentran el contrabando a gran escala, la evasión fiscal en montos elevados, la subfacturación, las falsas declaraciones respecto al tipo y características del producto importado, la cantidad y la calidad; los sistemas conocidos con el nombre de túneles o aduanas paralelas, la actual exención que a veces encubre

importaciones dolosas por parte de algunas fundaciones, el establecimiento de importantes grupos con poder económico y político que ejercen su influencia en el sistema aduanero, los deficientes procedimientos de control y los grupos delictivos que operan al interior del esquema aduanero, la capacidad de influencia, decisión y discrecionalidad de los funcionarios del servicio aduanero, la falsificación de documentos de importación, especialmente certificados de inspección emitidos en origen por las empresas verificadoras, entre otros.

La Comisión recibió múltiples y variadas denuncias sobre actos de corrupción aduanera en el país, por lo que mantuvo contacto directo con las autoridades judiciales y con el ministro de Finanzas, para que dieran trámite a las denuncias enviadas y para que sancionaran a los funcionarios que tienen como forma de vida las prácticas de evasión fiscal detectadas en Aduana, respectivamente.

## **2. TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL**

La Comisión Anticorrupción realizó varios pronunciamientos relacionados con el manejo de la publicidad para los procesos electorales por parte del Tribunal Supremo Electoral (TSE) y algunas imprecisiones relacionadas con esos eventos.

Estas actuaciones provocaron que en el proceso electoral de 1998, ante un pedido de la Comisión de que se revisen las papeletas para diputados por la provincia del Guayas, el máximo organismo electoral de manera ilegal e inconstitucional destituyó al doctor Ramiro Larrea Santos del cargo de Presidente de la Comisión Anticorrupción y le suspendió los derechos de ciudadanía, en represalia por las actuaciones de este organismo que tiene como misión defender los intereses del pueblo ecuatoriano.

Esta actitud del TSE demostró una vez más, que las represalias en el país están al orden del día, razón por la que el máximo organismo rector del sufragio actuó en este caso con impresionante rapidez para decidir la suerte de un hombre "íntegro e intachable" como lo mencionaron los diferentes sectores de la sociedad civil, a través de su respaldo irrestricto e incondicional a la labor imparcial y transparente de la Comisión.

La Comisión Anticorrupción reconoció la posición apegada a la Ley del Juzgado Décimo de lo Civil que aceptó el recurso de Amparo Constitucional, el mismo que fue ratificado, en última instancia, por el Tribunal Constitucional. Esta posición fue aplaudida por el pueblo ecuatoriano ya que se le restituyeron los derechos de ciudadanía al titular de la C.C.C.C.

### **2.1. Publicidad para consulta popular**

Dentro de la línea de investigar los casos del manejo de publicidad por parte del Tribunal Supremo Electoral (TSE), la Comisión investigó el manejo irregular en la difusión de la campaña de la Consulta Popular que convocó el entonces Presidente de la República Fabián Alarcón para el 25 de mayo de 1997.

La Comisión solicitó al TSE la información con base en la que adjudicó el contrato de promoción publicitaria de la Consulta Popular y otros elementos porque consideró que el presupuesto de 8 mil millones de sucres era extraño, por decirlo menos, si se comparaba con presupuestos similares de publicidad.

Por ello, requirió a la Contraloría y a la Procuraduría Generales del Estado realicen control, informes y análisis especial a ese caso antes de la suscripción del contrato, el mismo que ya se había adjudicado.

## **3. ENERGÍA**

Otro punto neurálgico de los gobiernos de turno es el área energética, sector donde se manejan grandes recursos del país. Así dentro del gobierno del Abg. Bucaram se observó una serie de irregularidades. Un caso específico es:

### **3.1. Contrato adjudicado a Petromat con falta de transparencia**

La Comisión conoció el informe final de auditoría de Petroecuador con relación al contrato suscrito entre Petroproducción y la compañía Petromat para el mantenimiento de 500 vehículos en el distrito amazónico.

En el informe se establecieron responsabilidades tanto administrativas como civiles contra el ex-Presidente Ejecutivo de Petroecuador y otros ex-miembros del directorio de Petroproducción.

En el documento se destacó que la adjudicación del contrato se realizó el 17 de septiembre de 1996 cuando recién se lo firmó el 29 de diciembre /96; no obstante, que el plazo para ello era de apenas 20 días. Este hecho confirmó que Petromat no disponía de los recursos materiales y humanos para ejecutar el trabajo conforme estaba previsto en las bases del concurso de ofertas.

Además, llamó la atención que a pesar de que la Comisión de Adjudicaciones de Petroproducción recomendó la adjudicación a la oferta más baja perteneciente a la compañía Constrazul por 9.881 millones de sucres, se adjudicó la obra a Petromat, cuya oferta era superior en 173 millones de sucres.

Debido a los indicios de falta de transparencia en la adjudicación de este contrato, la Comisión Anticorrupción recomendó a las autoridades de Petroecuador la rescisión de dicho contrato, por lo que se realizó una nueva convocatoria a un nuevo concurso de ofertas.

Las series de anomalías ocurridas en esta contratación hicieron presumir que podría configurarse la figura de peculado (impropio) al beneficiar a un tercero con cargo a recursos del Estado. En tal sentido, la Comisión trasladó toda la documentación investigativa a la Fiscalía General de la Nación.

### **3.2. Millonario perjuicio al Estado por falta de ejecución de proyecto para almacenar el gas en tierra**

Los estudios del proyecto de almacenamiento de gas en tierra se iniciaron en 1988. Dichos estudios señalaron su factibilidad, financiamiento, rentabilidad y su ejecución en 18 meses.

Luego del análisis respectivo por parte del Directorio de Petroecuador, del Ministerio de Energía y de otros organismos competentes, el 18 de octubre de 1991 se invitó a un primer concurso internacional para la ejecución de este proyecto que fue declarado desierto el 30 de abril de 1992, sin razones justificadas.

Durante cinco años Petroecuador continuó revisando los estudios, es así que el 7 de mayo de 1996 se convocó a un segundo concurso, que nuevamente fue declarado desierto el 11 de diciembre de 1996. En esta ocasión ni siquiera se abrieron los sobres de las ofertas de las compañías participantes.

El valor estimado del proyecto era de 45 millones de dólares. Según Petroecuador, la oferta más alta presentada en 1992 fue de 32 millones de dólares. Si consideramos solamente el valor pagado durante los años 1995, 1996 y 1997 a la única empresa que suministra GLP en el Ecuador (FURNESS WITHE) desde hace más de diez años, ya se habría pagado el proyecto, porque el monto ascendía a 93 millones de dólares, en 1997.

Al haber construido el almacenamiento de gas en tierra se habría logrado, además de la disminución de costos para los usuarios, la apertura para la competencia de ofertas en el suministro de gas licuado de petróleo, evitando así el monopolio de una sola compañía en el país.

La Comisión exhortó a las autoridades de Petroecuador que actualizaran los estudios del proyecto y dispusieran la ejecución inmediata. La Comisión también solicitó a las autoridades que informen al país sobre los responsables para que se hayan suspendido los procesos de contratación y sus beneficiarios.

Finalmente, Petroecuador decidió licitar la construcción de los terminales de gas en tierra, lo que permitirá al gobierno ecuatoriano un considerable ahorro. Hasta la actualidad no se ha ejecutado la construcción de dicha obra.

### **3.3. Contrato Ecuapower ocasionó perjuicio económico al país**

Otro caso en el sector financiero, es el perjuicio que ocasionó la empresa Ecuapower. La Comisión luego de un minucioso análisis del contrato suscrito entre Inecel y Ecuapower, el 24 de enero de 1997, concluyó que éste es perjudicial a los intereses del Estado. Esta posición se basó en el estudio comparativo de contratos semejantes.

De acuerdo a extensos estudios independientes realizados tanto por el Colegio Regional de Ingenieros Eléctricos y Electrónicos del Litoral (CRIEEL) y de Pichincha (CIEEPI) indicaron que el contrato firmado en enero /97, por tres años, es significativamente más costoso que aquel elaborado en agosto /96.

El CRIEEL estableció una pauta entre el contrato de Seacost (antigua Ecuapower) de noviembre/95 y los otros citados de agosto/96 y enero/97, calculando el consolidado del kilovatio hora (kw-h) en 10.26; 8.49; y, 12.75 centavos de dólar, respectivamente, de ahí se desprende una notable diferencia del 50.18% entre estos dos últimos en particular.

Eso confirmó el desacierto cometido en el Ministerio de Energía y Minas y la administración de INECEL del régimen de Bucaram, que postergaron negligentemente la firma de un contrato que a la postre resultó oneroso, y que de haber sido suscrito a tiempo pudo paliar los rigores de la crisis energética, iniciada en noviembre /96, que supuso una pérdida para el aparato productivo estimada en 50 millones de dólares mensuales (una cifra cercana a los 63 millones que vale el cuestionado contrato a tres años plazo).

## **4. DESVÍO DE RECURSOS EN LOS MUNICIPIOS**

La Comisión recibió 25 denuncias sobre actos de corrupción en los Gobiernos Seccionales, lo que evidenció que estos hechos no son aislados, sino un problema de singulares magnitudes.

La Comisión en estos casos se dirigió al Contralor General del Estado haciéndole notar que las denuncias que se producen contra alcaldes y prefectos del país, por la serie de irregularidades e inmoralidades que ocurren en el régimen seccional, ameritan profundas auditorías y exámenes especiales.

Entre las entidades seccionales en las que se determinaron una serie de irregularidades están:

Los resultados de la investigación en el Consejo Provincial de Los Ríos, ubicada en la Región Costa, se refieren a desaparición de cheques, alteración del sistema electrónico del pontazgo en el viaducto Babahoyo-Barreiro, depósitos de cheques en la cuenta personal del hermano del entonces Prefecto Oscar Llerena, adquisición de una asfáltadora sin licitación, subdivisión de contratos para evitar la licitación y malversación de fondos para la construcción de dos salas mortuorias particulares para la velación de difuntos.

En el caso del Municipio del cantón Playas, ubicado en la Provincia del Guayas, Costa del Pacífico, se determinó que se cometieron algunos hechos irregulares, los mismos que se repetían con frecuencia, razón por la que la Comisión denunció esos actos ante los organismos de control correspondientes, para que tomen las acciones dentro del campo de su competencia.

Entre las irregularidades está la venta de terrenos por parte del entonces Alcalde Gabino de la A Escalante, quien vendió terrenos del Municipio de manera ilegal a las compañías Atrionsa S.A., Banprodimco S.A., Kadrita S.A., Katamisi S.A. y Aprodimcorp S.A.

En el cantón Quinindé, provincia de Esmeraldas, Costa del Pacífico, el ex alcalde Simón Bolívar Caicedo Caicedo cometió una serie de hechos delictivos que se resumen en la utilización de maquinaria oficial para construir guardarrayas en fincas particulares, duplicación de contratos para la misma obra, cheques sin fondos y protestados por 800 millones de sucres, préstamos ilegales, 500 pipones (personas que no trabajan, pero perciben sueldo) que recibirían 3 mil millones de sucres por obras inexistentes.

En el Municipio del cantón Bolívar, provincia del Carchi, frontera con Colombia, se evaluaron las pruebas existentes y se concluyó que se cometieron importantes indicios de corrupción cometidos por el entonces Alcalde de Bolívar Fabián Ramírez Grijalva y algunos de sus colaboradores. Gracias al pronunciamiento de la Comisión Anticorrupción el Alcalde fue destituido de su cargo. Las pruebas se remitaron al Ministerio Fiscal para que sancione los presuntos delitos de cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito.

Entre las ilegalidades están la duplicación de los montos de contratos, la utilización de materiales de construcción en su casa particular, la alteración de horómetros, la utilización de vehículos por parte de familiares, los cobros de multas a mayores de 70 años por no asistir a minga, entre otros.

## **5. TRASVASE POZA HONDA - LA ESPERANZA**

La Comisión Anticorrupción investigó la denuncia del entonces diputado Emilio Ruperti relacionada con la precalificación de empresas constructoras para los trasvases Esperanza - Poza Honda y Poza Honda - Mancha Grande, por lo que pidió un pronunciamiento al Directorio del Centreo de Rehabilitación de Manabí (CRM) en ese momento, sobre este caso en el que, se descalificaron, por cuestiones formales, a 6 de las 9 empresas participantes.

La Comisión pidió a la Procuraduría y a la Contraloría Generales del Estado que revisen detenidamente que la adjudicación se la realizara con transparencia. Además, insistió ante el CRM sobre la precalificación de las empresas y le pidió revisar el proceso, así como que se pronuncien públicamente de que el proceso se lo llevaría adelante con transparencia, considerando que es una contratación pública para una obra importante.

La Comisión Anticorrupción enfatizó su preocupación al conocer que el organismo oficial del Japón, Overseas Economic Fund (OECF), que era el organismo que concedería el crédito, alrededor de 117 millones de dólares, estuvo inconforme con el proceso de precalificación en el que se descalificó a seis importantes consorcios que en su oportunidad hicieron públicas sus protestas.

La Comisión realizó varias acciones ante la Presidencia de la República, la Contraloría General del Estado, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría y la Cancillería, con el fin de evitar que se firmara el contrato para la construcción de la obra con la compañía brasileña Norberto Odebrech, ya que tendrá un costo superior al planificado con la empresa japonesa OECF.

A pesar de que el Presidente de la República, en su oportunidad, se reunió con funcionarios de la

Contraloría, de la Procuraduría, del Directorio del CRM, de la Cancillería y de la Comisión Anticorrupción en busca de una solución definitiva al problema, no se dio en vista de que como el CRM es un órgano autónomo decidió contratar la construcción de la obra con la compañía Odebrech.

La Comisión solicitó al Primer Mandatario y al Ministro de Finanzas que el Estado no garantizara créditos externos inconvenientes, si se consideraba que existían mejores alternativas, en vista que de acuerdo con la Constitución y las Leyes tanto el Presidente como el Ministro de Finanzas están obligados a preservar los recursos del Estado y a exigir el cumplimiento de los contratos legalmente celebrados.

La Comisión insistió en la necesidad de precautelar los más altos intereses del Estado en la obtención de los recursos que financien las obras públicas, ya que el servicio y amortización de los créditos paga todo el pueblo a través del Presupuesto General del Estado y en el caso del CRM resultó inadmisibles desaprovechar un financiamiento de condiciones excepcionales como el préstamo japonés.

Pese a todas las observaciones que realizó la Comisión Anticorrupción la obra la ejecuta la empresa brasileña Odebrech, pues el préstamo japonés quedó a un lado.

## **6. COMISIÓN DE TRÁNSITO DEL GUAYAS**

Frente a denuncias públicas relacionadas con casos de corrupción en la Comisión de Tránsito del Guayas (CTG), quien fue nombrado mediante Acuerdo Ministerial por el Subsecretario de Gobierno, sin esperar el nombramiento y posesión del Gobernador del Guayas de quien era su delegado personal.

Entre los actos ilegales, consta la designación del Presidente Alterno de la Comisión de Tránsito del Guayas (CTG), quien fue nombrado mediante Acuerdo Ministerial por el Subsecretario de Gobierno, sin esperar el nombramiento y posesión del Gobernador del Guayas de quien era su delegado personal. El presidente alterno de la CTG se posesionó ante el entonces diputado Franklin Verduga Vélez, en virtud de presidir una Comisión Especial del Congreso Nacional, supuestamente delegado por el Subsecretario de Gobierno conforme un facsímil recibido con fecha 17 de junio de 1997, no siendo el diputado Verduga la autoridad nominadora.

En el acta de posesión constó la presencia innecesaria del Franklin Verduga Vélez, así como su alocución en el seno de esta reunión, con lo que se pudo determinar un abuso de poder político directo y manifiesto, porque de otra manera no se pudo explicar que el doctor Verduga justificara su presencia en dicha sesión exponiendo su parentesco consanguíneo con el entonces Ministro de Gobierno. La conclusión fue más clara, ya que en apenas una hora de sesión se nombraron trece funcionarios entre civiles y uniformados y se posesionaron inmediatamente porque en forma casual se encontraban en la entidad.

El abuso de poder político del ex diputado Verduga se manifestó también con el uso indiscriminado de los recursos humanos y materiales de la Comisión de Tránsito del Guayas, hecho que para la Comisión Anticorrupción fue plenamente demostrado, así como con el nombramiento de su hijo como Asesor de la Presidencia de la CTG.

Con relación al tema de la garita # 3 del Terminal Terrestre (cobro de coimas en una garita de control), las versiones coherentes y concordantes de los vigilantes y oficiales que denunciaron e investigaron tales actos de corrupción, así como los documentos a los que la Comisión Anticorrupción accedió demostraron con certeza de que tal ubicación en el Terminal Terrestre era una fuente de corrupción y de exacciones delictivas, cuyo monto diario era de 4 millones de sucres aproximadamente, en dos turnos. Estos recursos estaban destinados a varias personas.

La Comisión Anticorrupción sugirió una reorganización completa de todos los niveles que conforman la Comisión de Tránsito del Guayas, así como la iniciación de un proceso de reformas legales y reglamentarias con el fin de impedir el ejercicio de influencias políticas en sus específicas actividades, buscando la profesionalización en sus recursos humanos. Este pedido fue acogido por las autoridades competentes.

El entonces diputado Verduga presentó su renuncia al Congreso Nacional, el mismo que con base en el informe de la Comisión de Fiscalización resolvió aceptarle la renuncia, a pesar de que existieron mociones para que sea destituido de la representación ciudadana.

## **7. GRAVES ATENTADOS CONTRA EL MEDIO AMBIENTE**

### **7.1. Atentado contra medio ambiente en Machala**

La Comisión tramitó la denuncia presentada por importantes ONG's y organizaciones defensoras de derechos humanos de la provincia de El Oro, propietarios de laboratorios de larvas de camarón, Asociación de Cultivadores de Especies Acuáticas del Sur, Fundación de Desarrollo Social y Comunida-

des Cristianas, respecto a las incomprensibles decisiones del Municipio de Machala, ubicado en la Costa Pacífico.

El Municipio de Machala decidió cambiar el proyecto de evacuación de aguas servidas generando un nuevo sistema con múltiples lagunas de oxidación alrededor de la ciudad que contaminarían todo el Archipiélago de Jambelí, creándose un foco de infección que pone en peligro la salud de la población y las actividades camaroneras de la zona.

A estas denuncias se suma la queja del Congreso Nacional a través del Presidente de la Comisión de Medio Ambiente que pidió la intervención de la Comisión Anticorrupción sobre tan trascendental asunto.

Frente a estos hechos y luego de la investigación de los antecedentes técnicos del sistema de evacuación de aguas servidas, la Comisión consideró que el Plan Regulador de Desarrollo Urbano de octubre 1986, que determinó que las pozas de oxidación debían ubicarse a 8 kilómetros de la ciudad para que sus aguas una vez tratadas sean vertidas al río Jubones, cerca de la desembocadura del océano Pacífico, para que el flujo y reflujo de las mareas completen el proceso de regeneración. Esta era la mejor alternativa, pero no se la aplicó.

La Comisión Anticorrupción como representante de la ciudadana pidió la enérgica intervención del Ministerio del Medio Ambiente en consideración de que la esencia de la C.C.C.C. es impedir que por actos de corrupción o intereses mezquinos se atente contra el ecosistema y la vida de los ecuatorianos.

## **8. IRREGULARIDADES EN CONCESIÓN DE FRECUENCIAS**

### **8.1. Entrega indiscriminada de frecuencias para radios y televisión**

La Comisión Anticorrupción investigó sobre la forma cómo la Superintendencia de Telecomunicaciones manejó el régimen de concesiones de frecuencias de radio y televisión, renovación, cambios de frecuencias y modificaciones contractuales; así como el traspaso y el traslado de estaciones que no funcionan.

En las investigaciones que iniciaron las autoridades de la Superintendencia de Telecomunicaciones y del Consejo Nacional de Radio y Televisión (Conartel) se detectó que los problemas surgieron desde la creación de la Superintendencia de Telecomunicaciones a inicios del Gobierno del Arq. Sixto Durán Ballén y tiene dos etapas de diferente connotación jurídica.

La primera desde agosto de 1992 hasta mayo de 1995 y la segunda desde dicho mes en que se dictó la Ley Reformativa a la Ley de Radio Difusión y Televisión hasta septiembre de 1997.

En el segundo período la Comisión Anticorrupción consideró que existieron hechos que ameritaron una profunda investigación como:

Que a partir del 9 de mayo de 1995 el único organismo del Estado competente para autorizar la concesión de frecuencias de radiodifusoras y televisión es el Consejo Nacional de Radio y Televisión; sin embargo, acogiéndose a un régimen de excepción que permitía cambiar de frecuencia en la banda F.M. sólo por motivos técnicos y sin que se dieran aquellos, se suscribieron 108 contratos para el servicio de radio difusión en F.M.

Por esas razones, la Comisión Anticorrupción consideró que también debió analizarse dentro del primer período (10 de Agosto 1992 hasta el 9 de mayo de 1995) cómo se cumplieron las disposiciones técnicas para los servicios de radiodifusión y televisión cuando regía a plenitud para este sector la Ley Especial de Telecomunicaciones.

Al haberse suscrito 236 contratos, algunos de los cuales no están precedidos ni siquiera de solicitudes y más del 90% sin estudios ni informes técnicos, implicaría que se violaron normas legales y reglamentarias provocando presunciones de tráfico de influencias y testaferrismo con el propósito de favorecer a determinadas personas naturales o jurídicas, que con un régimen de tarifas expedido hace varias décadas han pagado valores insignificantes frente al valor comercial en que se cotizan las transferencias y traspasos de tales frecuencias.

La Comisión Anticorrupción consideró fundamental investigar los efectos económicos y técnicos que la amplitud de concesiones otorgadas, generaría en perjuicio del espectro radio eléctrico que es un recurso natural del patrimonio nacional, pues la firma de los 236 contratos por parte de la Superintendencia de Telecomunicaciones, cuando el organismo autorizado es el Conartel significó, según criterios técnicos preliminares, la autorización ilegal de 1.219 canales o frecuencias sin contar con las frecuencias auxiliares de enlace y servicios fijos y móviles también concedidos por la Superintendencia.

La Comisión demandó de la Superintendencia de Telecomunicaciones que emprendiera una investigación al uso efectivo del espectro radioeléctrico por parte de los concesionarios de frecuencias de radio y televisión a fin de impedir que su congestión cause perjuicios a las transmisiones en el país, pues se

da el absurdo que la Radio Nacional de Estado, que debe considerársela como la más importante del país para efecto de nitidez de su frecuencia, tiene interferencias en varios lugares del país.

Además, solicitó que, en aplicación de lo dispuesto por la Ley, se reviertan al Estado todas las frecuencias concedidas cuyos propietarios no hayan instalados sus equipos un año después de las concesiones.

También demandó del Gobierno la reglamentación y actualización de las tarifas, pues era absurdo que estuviera vigente un pliego expedido hace más de 40 años, con pagos irrisorios lo que genera una especulación sin límites en el manejo del sistema y causa perjuicios imponderables al Estado ecuatoriano, pues los cánones mensuales para radio y televisión oscilan entre 50 y 300 sucres (un centavo de dólar) y las concesiones apenas alcanzan a un salario mínimo vital (cuatro dólares), mientras que en el mercado su comercialización se cotiza entre un mil y dos mil veces más.

Acogiendo este pedido, el Presidente de la República aceptó la propuesta del titular del Conartel de aprobar nuevas tarifas para la concesión de frecuencias de radiodifusión en la que se contempla el aumento de \$ 100.000 a \$ a 1'315.000, (4 a 526.2 dólares) y un incremento de \$ 100.000 a \$ 26'311.000 (4 a 1052.44 dólares) para la televisión abierta.

En iguales proporciones se deberán incrementar las tarifas para las concesiones de televisión por cable, televisión codificada, enlaces de radio y televisión, sistemas fijos y móviles, terrestres y por satélite e inclusive de venta de música.

Por todos los hechos anteriores, la Comisión Anticorrupción pidió al entonces Fiscal General de la Nación, doctor Roberto Gómez, que iniciara un juicio penal en contra del ex-superintendente de Telecomunicaciones, Adolfo Loza Argüello, por presunto enriquecimiento ilícito.

De acuerdo con los documentos investigados por la Comisión y que fueron entregados a la Fiscalía se estableció que existe un incremento injustificado en el patrimonio del señor Loza Argüello, durante el ejercicio de su función pública.

En el documento que envió la Comisión a la Fiscalía General, expresó su inquietud ante varias adquisiciones de Loza a escasos 7 meses del inicio de su gestión como Superintendente de Telecomunicaciones. Por ejemplo, adquirió un edificio de tres plantas de más de 1000 metros cuadrados de construcción, en un sector residencial al norte de Quito, cuyo valor comercial supera inmensamente sus ingresos regulares, según se desprende de los certificados de la Superintendencia de Telecomunicaciones y de la Dirección de Rentas.

La Comisión Anticorrupción informó que la Superintendencia de Telecomunicaciones y el Conartel iniciaron el trámite de reversión de 134 frecuencias de radio, 26 de televisión abierta y 293 de televisión codificada.

Adicionalmente, el Directorio del Conartel solicitó una declaración juramentada a los concesionarios respecto a la veracidad de los datos que constan en la documentación de apoyo al trámite de una frecuencia. Este es un paso indispensable para efectos de poder determinar posibles testaferrismos.

## **9. PIPONAZGO EN EL CONGRESO NACIONAL**

La Comisión Anticorrupción enfrentó serios inconvenientes con el Ejecutivo por haber investigado y tramitado la denuncia de la economista Cecilia Calderón relacionada con exceso de personal y asesores en el Congreso Nacional, durante la última presidencia del doctor Fabián Alarcón Rivera —ex presidente interino del Ecuador— hasta el punto de que se cuestionó la legalidad de este organismo que se debe al pueblo ecuatoriano y no a los gobiernos de turnos.

La Comisión, dentro de las investigaciones, solicitó al Congreso Nacional que certificara la calidad de asesores y empleados, así como su remuneración y tiempo de servicio del listado proporcionado por la economista Calderón. El titular del Congreso en ese momento, doctor Heinz Moeller, dispuso la inmediata atención a nuestro pedido. La Comisión también requirió los resultados del informe de Auditoría Interna del Congreso, así como la presencia del director de Auditoría Interna del Congreso Nacional, doctor Gustavo Chimbo.

La Comisión conoció las disposiciones del Contralor General del Estado para que se realice una auditoría especial en el Congreso Nacional a partir del 10 de agosto de 1994 hasta el 31 de agosto de 1997 y luego de recibir en comisión general al Auditor General del Congreso, consideró que las auditorías que se realizaron al interior del Parlamento no llegaron a conclusiones definitivas en virtud de que se han dado varias órdenes de alcance para ampliar los plazos del período a investigarse.

La Comisión Anticorrupción conoció con preocupación que las normas jurídicas y reglamentarias que rigen la contratación de personal en el Congreso Nacional son demasiado generosas en cuanto permiten una liberalidad que no se compadece con la alta responsabilidad de los representantes del pueblo.

El artículo 21 del Reglamento Interno de las Comisiones Legislativas faculta a cada miembro de la comisión, informar al respectivo Presidente el horario de trabajo de sus respectivos asesores y asistentes.

La Comisión de Mesa, el 16 de agosto de 1994, otorgó cupos a legisladores, bloques legislativos, comisiones legislativas, comisión de asuntos judiciales, comisión de mesa, comisión de excusas y calificaciones y comisiones especiales permanentes. Esto determinó que el personal flotante del Congreso, integrado por asesores, personal de servicios, etc., crezca permanentemente manteniéndose en un nivel que bordea entre 950 y 1150.

Este organismo lamentó que las Direcciones Administrativa, Financiera y de Recursos Humanos del Congreso Nacional no controlen a los empleados de la Función Legislativa porque el artículo 6 del Reglamento Interno de Control de Asistencia, Puntualidad y Permanencia del Personal de la Función Legislativa dispone que "los legisladores, directores, jefes departamentales; y secretarios de las comisiones son los responsables del control de asistencia, puntualidad y permanencia en sus respectivas dependencias de aquellos servidores que no registran la tarjeta de control en la Dirección de Recursos Humanos".

La Comisión, en su momento, se solidarizó con la denuncia pública del Contralor General del Estado, doctor Benjamín Terán Varea, respecto al incumplimiento del Congreso Nacional en el requerimiento de que el Congreso le proporcionara el listado certificado del personal contratado por el Parlamento, única forma para determinarse la responsabilidad que los legisladores en la asignación de asesores que los requirieron con cargo al Presupuesto del Congreso Nacional.

La Comisión dejó constancia de que tratándose de fondos públicos la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control no excluyen a funcionario alguno de su responsabilidad en el manejo de tales recursos sea que se los utilice en adquisiciones, equipamientos y construcciones o que se gasten en consultorías y servicios personales de cualquier naturaleza. Por tal motivo, la Comisión presentó entre sus propuestas de reformas constitucionales que se exija en todas las entidades y dependencias del Estado un proceso de selección del personal a contratarse o designarse de acuerdo con las normas internas y que la violación de tales procedimientos dé lugar a la nulidad de los contratos con las obvias responsabilidades civiles de los funcionarios que quebranten este principio.

Se comprobó ingreso de personal exagerado en el Congreso Nacional

Las investigaciones estuvieron dirigidas a comprobar lo siguiente:

Si existían diferencias entre lo aprobado por la Comisión de Mesa del H. Congreso Nacional en sesión del 16 de agosto de 1994 y lo efectivamente contratado por servicios personales ocasionales, en los períodos legislativos comprendidos entre el 10 de agosto de 1995 y el 28 de febrero de 1997.

Creación de unidades temporales y de funciones innecesarias para justificar las contrataciones ocasionales de personal.

Condición de los contratados para cumplir funciones y asumir responsabilidades en el Congreso Nacional.

Controles de asistencia y de presentación de informes de los contratados.

Situación actual con la reglamentación vigente para la contratación de personal ocasional.

Resultados del examen especial realizado por la Contraloría General del Estado a la contratación del personal en el Congreso Nacional.

Los resultados de las investigaciones fueron las siguientes:

El número de contratos excedió el autorizado por la Comisión de Mesa en 2.089, mientras que el monto pagado excedió en 32.289'438.949 sucres.

Las disposiciones legales que regulan estas contrataciones, permitieron excesos y abusos en contra de la ética, la moral y la honradez.

Se crearon unidades administrativas y funciones para el personal contratado, temporales e innecesarias, sin que puedan demostrar los resultados y productos obtenidos con su trabajo o gestión.

No existe constancia alguna de que se realizó una selección de personal idóneo que cumpla los requisitos académicos y cuente con la experiencia indispensable para la función asignada.

La reglamentación vigente, en lugar de disminuir el número de contratados los incrementa y posibilita la aplicación de criterios personales para las contrataciones.

No son comprensibles las exclusiones en el informe definitivo de partes importantes que constan en el borrador del mismo, a cargo de los funcionarios de la Contraloría que intervinieron en su revisión, por lo que se presume el intento de encubrimiento.

Respecto a este caso, el Pleno de la Comisión Anticorrupción resolvió:

Remitir las pruebas obtenidas al Presidente de la Corte Suprema de Justicia, para que las considere e incorpore al proceso que sobre este caso se encuentra en su conocimiento.

Solicitó al Presidente del Congreso Nacional, la reconsideración del Reglamento para la contratación del personal legislativo ocasional, por lesivo a los intereses económicos del país y a la imagen de la propia institución.

Luchando contra la corrupción

A propósito de este caso, el entonces Presidente Interino Fabián Alarcón, acudió al seno de la Comisión para desvirtuar las acusaciones en su contra, pues las contrataciones se efectuaron mientras él fue presidente del Congreso.

Un duro momento vivió la Comisión en esa época ante las amenazas del Ejecutivo de suspender la vigencia de este organismo de control, pues, hasta esa fecha, no estaba legalmente institucionalizado.

La Comisión emitió un comunicado al respecto, el mismo que decía:

Al tomar el gobierno la decisión política de luchar contra la corrupción y crear esta Comisión, los comisionados aceptamos este desafío cívico en actitud leal al espíritu que caracterizó las jornadas de febrero de 1997. Fue evidente que esa decisión oficial resultó aparente cuando se trata de investigar actos y conductas que pudieran afectar a personeros del presente régimen.

"Las encuestas revelaron que la lucha contra la corrupción es la principal preocupación de la sociedad civil. Cuando el Presidente de la República (Fabián Alarcón) nos amenazó pública e inútilmente con eventuales acciones penales por cumplir con el deber cívico que el mismo nos encomendó, cuando la Contraloría General del Estado no coadyuvó con eficacia en la lucha contra la corrupción y cuando el Ministro de Gobierno trató de minimizarnos, es claro que no existirían las condiciones, ni la seguridad necesaria para cumplir con nuestro cometido conforme a las expectativas ciudadanas".

La Comisión ratificó que al amparo de las leyes que regula la contratación de personal ocasional en el Congreso Nacional, se cometieron excesos que lesionan valores éticos con un costo económico y social de gran trascendencia. Tanto ha sido así que en los períodos comprendidos entre agosto 10 de 1995 y febrero 28 de 1997 se suscribieron dos mil ochenta y nueve contratos con un costo adicional de \$ 32.289'438.949.

Rechazó la supuesta lesión al derecho a la defensa del Dr. Fabián Alarcón Rivera por cuanto las investigaciones realizadas se refirieron objetivamente a hechos irregulares, públicamente denunciados, que se cometieron en el Congreso Nacional, sin que la Comisión haya personalizado y menos politizado la investigación.

El informe de la Comisión se fundamentó principalmente en el análisis de los documentos públicos que constan en los archivos del Congreso Nacional, los cuales fueron enviados al Presidente de la Corte Suprema de Justicia para su análisis respectivo. Lamentó que el resultado obtenido no coincida con el informe de la Contraloría General del Estado.

Las actuaciones de la Comisión Anticorrupción se sustentaron básicamente en las atribuciones precisadas en el Art. 2 literal a) del Decreto Ejecutivo 506 expedido por el propio Dr. Fabián Alarcón Rivera, que dice: " Recibir, conocer e investigar, de oficio o a petición de parte, las denuncias de corrupción que se presenten o que llegaren a su conocimiento por cualquier vía."

El desconocimiento explícito y público del contenido de esta disposición por parte del Presidente de la República, y su inaceptable acusación de que la Comisión se arrogó funciones, implican un cuestionamiento a las actuaciones anteriores de la Comisión y afectaría gravemente el futuro ejercicio de sus tareas.

Según la Comisión Anticorrupción, numerosas disposiciones del marco jurídico vigente en el país se prestan al cometimiento de actos de corrupción y por ello, permanentemente, las han cuestionado y exigido reformas legales urgentes. Por lo mismo, fue incomprensible que sin otro argumento el primer Mandatario se ampare en la permisividad de las leyes para justificar, también moralmente, diversas actuaciones y cuestionar el informe de la Comisión. Con este criterio sería igualmente aceptable que el personal ocasional del Congreso Nacional fuera de mil o cinco mil empleados, en un determinado período.

Si bien es cierto que el "pionazgo" no es un concepto jurídico o una infracción expresamente tipificada, no es menos cierto que contratar, a sabiendas, personal que reside y trabaja en otros lugares del país, a petición de parientes, amigos y coidearios de los legisladores, amerita una investigación profunda por la sanidad moral del país y sus instituciones.

Por todos los antecedentes expuestos, los miembros de la Comisión Anticorrupción reiteraron su definitiva adhesión a la verdad, a la honestidad y a la justicia. "Nuestro honor personal nos obligaría a renunciar ante las amenazas del Presidente de la República, más, nuestro compromiso con el país y el deber de luchar por un ideal superior de una sociedad identificada con la moral nos obliga a permanecer en nuestros puestos porque nos debemos al pueblo y no al gobierno. Exhortamos a la ciudadanía a cerrar filas en torno al rescate de los valores éticos y a la consolidación de la lucha contra la corrupción".

#### **10. REEQUIPAMIENTO DEL PARQUE AUTOMOTOR DE LA POLICÍA NACIONAL**

La Comisión, luego de analizar la documentación enviada por la Asociación Ecuatoriana Automotriz del Interior (AEADI) con relación al concurso público para la renovación del parque automotor de la Policía Nacional, expresó su preocupación ante el hecho de que la institución policial acumule déficits en su equipamiento que dan lugar a situaciones extraordinarias en cuanto al monto de sus necesidades.

La Comisión consideró que la inseguridad reinante en el país afecta la vida y la integridad de los ecuatorianos, por lo que resultó incomprensible que un proceso de adquisición que se inició con la declaración de estado de emergencia de la Policía Nacional, al amparo del artículo 101 de la Ley de Seguridad Nacional y de la invitación pública que se efectuó el viernes 22 de agosto de 1997, no culminó y que una vez más se reinició un proceso invitándose privadamente a las firmas automotrices para un nuevo concurso que se formalizará el 21 de enero de 1998.

El acto administrativo por el cual se declaró desierto el concurso el 12 de diciembre de 1997, a criterio de la Asociación Ecuatoriana Automotriz del Interior confundió al sector ya que habiéndose desarrollado el proceso, siguiéndose los términos y procedimientos de la Ley de Contratación Pública, fue el Comité de Contrataciones del Ministerio de Gobierno y Policía el que en forma autónoma y directa debió resolver sobre las adjudicaciones en el concurso y no el Ministro de Gobierno.

La Comisión consideró que esta dualidad en la aplicación e interpretación de la Ley afecta a la transparencia de los procedimientos y de las decisiones.

En virtud de que en la documentación que remitió la AEADI aparecen notorias contradicciones en los argumentos jurídicos expuestos por las autoridades del Ministerio de Gobierno y la Asociación Ecuatoriana Automotriz del Interior, la Comisión Anticorrupción se dirigió al entonces Presidente de la República destacando que el Decreto Ejecutivo expedido por él, el 27 de junio de 1997 se fundamentó en la Ley de Seguridad Nacional y no en las excepciones previstas en el literal c) del Artículo 6 de la Ley de Contratación Pública, razón por la cual es el Comité de Contrataciones el que debió, en forma autónoma, seguir el proceso de acuerdo con la Ley.

La Comisión Anticorrupción dejó constancia de la notoria diferencia de precios, de los oferentes que dentro del proceso iniciado el 22 de agosto de 1997, fueron calificados por el Comité de Calificaciones y fueron motivo de la evaluación final, declarada desierta el 12 de diciembre. Por lo mismo, la Comisión permaneció vigilante del nuevo concurso que se llevó a cabo, a fin de que las ofertas que, una vez más, se presentaran tuvieran coherencia con las anteriores, en salvaguardia de los altos intereses de país.

#### **11. DESVÍO EN DONACIONES POR EL FENÓMENO DE EL NIÑO**

La Comisión Anticorrupción formuló conclusiones y recomendaciones luego de una preliminar investigación de las denuncias públicas sobre presuntas irregularidades en las donaciones que llegaron al país con el justificativo de atender los graves problemas que atraviesan los damnificados por los efectos del fenómeno de El Niño.

Se pidió a las autoridades pertinentes toda la información sobre los procesos precontractuales que se realizaron en el desarrollo de los Programas de Prevención de Desastres y Atención de Emergencia de "El Fenómeno de El Niño", considerando que en forma extraordinaria dichos programas se financian con importantes recursos provenientes de la Corporación Andina de Fomento (25 millones de dólares), Banco Interamericano de Desarrollo (70 millones 800 mil dólares) y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, BIRF, (60 millones de dólares).

Se advirtió que en la declaratoria de Emergencia Nacional, al amparo del artículo 101 de la Ley de Seguridad Nacional, de ninguna manera se faculta para la contratación sin concurso, ya que la falta de transparencia en las decisiones genera corrupción. Por lo mismo, consideró que es fundamental aplicar la Ley de Contratación Pública y Leyes Especiales para asegurar que los concursos públicos de todo tipo sean transparentes.

Si excepcionalmente fuese necesaria una contratación directa, la máxima autoridad del Ministerio o los

representantes legales de la entidad asumirán personalmente la responsabilidad de la celebración de tales contratos.

Se solicitó al Congreso Nacional que reforme el artículo 120 de la Ley de Seguridad Nacional por el cual, en caso de emergencia, puede prescindirse de todo trámite aduanero a pedido de la Dirección Nacional de Defensa Civil " para la introducción o envío de artefactos, maquinaria, equipos, medicinas, ropa y más artículos donados para o con motivo de la emergencia o que ingresen temporalmente para tal fin". Esta norma puede dar lugar a toda suerte de abusos y abrir un nuevo túnel para el ingreso de contrabando al país.

La Comisión dispuso es ese momento una investigación inmediata sobre el destino de la mercadería ingresada al país exonerada de impuesto bajo la figura de envíos de socorros por catástrofes naturales o siniestros y donaciones provenientes del exterior para fundaciones sin fines de lucro. Tal tarea priorizó su trabajo sobre los 60 contenedores que, según estimación del Congreso Nacional, habrían ingresado al país en los últimos 6 meses.

## **12. GASTOS RESERVADOS**

Durante el Gobierno Interino del doctor Fabián Alarcón Rivera, se investigó la utilización de gastos reservados para cancelar una serie de estudios sico-sociales a través de los Ministerios de Defensa Nacional y de Gobierno.

Dada la elevada cuantía de los recursos utilizados, la Comisión consideró fundamental que se legisle sobre la prohibición de manejar recursos públicos sin la debida transparencia. Es fundamental que, sea cualquiera la naturaleza del gasto, la auditoría sea completa e integral observándose, desde luego, restricciones en cuanto a las informaciones de tales auditorías cuando se comprometa la seguridad nacional.

La Comisión Anticorrupción, luego de analizar la forma como el Gobierno Nacional manejó los gastos reservados, se dirigió a la opinión pública para expresar lo siguiente:

Improcedencia jurídica de los gastos.- De acuerdo con el clasificador de gastos del sector público, los gastos reservados son uno de los subgrupos de las erogaciones globales que puedan causarse bajo tres condiciones:

Deben estar amparados en las leyes vigentes

Deben destinarse a cubrir actividades y proyectos o gastos circunstanciales no susceptibles de programación durante la formulación del presupuesto, pero en su ejecución es indispensable su aplicación.

Solamente pueden ser presupuestados por el Ministerio de Finanzas y se aplican en conceptos específicos durante la ejecución presupuestaria.

Lamentablemente, ninguno de los gobiernos a partir de 1994 cumplió con estos requisitos y se ha dado una inconveniente liberalidad en el monto, circunstancias y destino de los gastos reservados.

**Acciones de la Comisión.-** A partir del 3 de febrero de 1998, en que la Comisión Anticorrupción pidió al Presidente del Congreso Nacional que se levante la reserva relativa a las actas y resoluciones concernientes a los gastos reservados incurridos por el economista César Verduga Vélez, ex ministro de Gobierno y Policía, la ciudadanía conoció los montos y las características de tales gastos. Esto generó preocupación en la Comisión Anticorrupción sobre todo porque en ese momento el Litoral Ecuatoriano sufría la devastación más grave por el Fenómeno de El Niño y, paralelamente, se realizaban erogaciones que no se compadecían con la realidad del país.

Naturaleza de los gastos.- De las actas analizadas se desprende que se contrataron estudios sicosociales sobre los siguientes temas:

Casa Militar: Seguridad Presidencia de la República 6; narcolavado 6; secuestro Internacional de Personas 5; análisis de elementos sicosociales para Seguridad Interna 4; promoción y defensa de la imagen del Ecuador en el exterior 4; débitos bancarios, 4; tráfico ilegal de las armas 3; terrorismo internacional 3; caso Villón 2; análisis situación sicosocial para convocar a Consulta Popular, 2; tráfico de niños 2; tráfico de blancas, 1; tráfico de basura tóxica, 1.

**Actas de juzgamiento.-** La Comisión consideró que, de acuerdo con el Artículo 11 del Reglamento para el manejo de los fondos públicos destinados a gastos reservados o secretos, las actas debieron tener el detalle de los egresos realizados y juzgados. En tal sentido, es necesario conocer por lo menos los montos destinados a cada uno de los conceptos, a efectos de que las autoridades que iniciaron el enjuiciamiento penal respectivo, establezcan las responsabilidades que fueren procedentes.

La Comisión continuó con las investigaciones en este caso y, de conformidad con la información pro-

porcionada por el diputado por Pichincha, H. Napoleón Saltos, y por el canciller de la República, doctor José Ayala Lasso, certifica que el ex ministro de Gobierno y Policía, economista César Verduga Vélez, "no estableció ningún tipo de coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores sobre las acciones desarrolladas para promover y defender la imagen del Ecuador en el exterior, que, según las actas de juzgamiento de la Contraloría General del Estado y las propias declaraciones públicas el economista Verduga, fue uno de los rubros en que se utilizaron fondos públicos de gastos reservados".

La Comisión Anticorrupción se dirigió al señor Presidente de la Corte Suprema de Justicia solicitando que se incorpore al proceso la certificación de la Cancillería, considerando que, de acuerdo con los artículos 21, 23 y 28 de la Ley de Seguridad Nacional y las normas del Régimen Administrativo, el desarrollo de la política internacional del Ecuador y la promoción y defensa de su imagen son de responsabilidad exclusiva del Ministerio de Relaciones Exteriores. Resultó extraño que en asuntos tan delicados se hayan gastado elevadas sumas de dinero, cuyo monto se desconoce, prescindiendo totalmente de la Cancillería.

El caso se encuentra en manos del Presidente de la Corte Suprema de Justicia y la Comisión remite la documentación que se le solicita.

### 13. RESULTADOS DEL TRABAJO DE LA COMISION ANTICORRUPCIÓN

#### RESULTADOS DEL TRABAJO DE LA COMISION ANTICORRUPCIÓN

NO.	ESTADO	99/11/30
1	Archivadas	652
2	En espera de respuesta	38
3	En investigación	6
4	Con informes de investigación	1
5	En seguimiento de resultados de acciones tomadas	1
6	Calificadas para investigación	2
<b>Suman:</b>		<b>700</b>

#### TRÁMITE DE LAS DENUNCIAS ARCHIVADAS:

	ESTADO	NO.
1	Calificadas, analizadas, evaluadas e investigadas, archivadas por haber las autoridades respectivas tomado las acciones correctivas respectivas, los denunciados justificado las irregularidades, falta de mérito, competencia o sustento.	420
2	Calificadas, analizadas, evaluadas e investigadas, puestas en conocimiento del Ministerio Público para el correspondiente trámite legal.	56
3	1. Calificadas, analizadas, evaluadas e investigadas, puestas en conocimiento de la Función Judicial para el correspondiente trámite legal.	73
4	Calificadas, analizadas, evaluadas e investigadas, puestas en conocimiento de la Contraloría General del Estado para el correspondiente examen, presentación de informes y determinación de responsabilidades.	103
<b>Suman:</b>		<b>652</b>

# Prevención

---

La parte preventiva es una de las bases fundamentales del trabajo de la Comisión Anticorrupción, tomando en cuenta que no sólo se debe sancionar a los responsables de actos corruptos, sino que al prevenirlos se evita que los recursos del Estado sean desviados para fines personales en perjuicio del pueblo ecuatoriano.

En este ámbito, desde enero hasta marzo de 1998, se desarrolló la Campaña de Formación Ciudadana contra la Corrupción, gracias a la colaboración desinteresada de los medios de comunicación del país.

Pero el trabajo en la parte preventiva no queda ahí. Se creó la Red Cívica para Combatir la Corrupción con el fin de que la ciudadanía se organice en cada poblado del Ecuador para no permitir que los recursos del Estado sean dilapidados.

El 25 de noviembre de 1997 se presentó la "Campaña de Formación Ciudadana contra la Corrupción" que involucra a los medios de comunicación (prensa, radio y televisión) y diferentes sectores sociales, para que la ciudadanía tome conciencia de que debe luchar contra este mal. La Comisión Anticorrupción no emprendió esta campaña individualmente, recibió el respaldo de organizaciones civiles para cumplir con su cometido.

Adicionalmente, se firmó con los Colegios Profesionales de Arquitectura, Ingenieros Civiles, Eléctricos y Eléctricos del Litoral un convenio interinstitucional para luchar juntos contra la corrupción. En el convenio se determinó que los colegios antes mencionados se comprometen a prestar sus servicios a la Comisión para apoyar la gestión en labores peritaje, avalúos, fiscalizaciones, etc., a través de sus asociados especializados, cuando el organismo así lo requiera.

La Comisión se comprometió a brindar el apoyo necesario a los Colegios Profesionales y por ende a sus afiliados en las denuncias que presentaren respecto a coimas y exacciones solicitadas por funcionarios de instituciones Públicas.

La Comisión Anticorrupción invitó a los diversos sectores sociales a conformar la Red Cívica contra la Corrupción con el fin de que aúnen esfuerzos para combatir este flagelo en cada una de las instancias en que se producen. Dentro de este proceso se logró la adhesión de varios organismos que, en conjunto con la Comisión, están desarrollando los diferentes programas a ser implementados.

En Ambato, en el centro del país, se realizó la Cuarta Semana de la Cultura Cristiana donde se analizó el tema "Ética y Corrupción", en la participaron representantes de la sociedad civil de la provincia de Tungurahua. Con este seminario se inició un proceso de conscientización y educación sobre el derecho que tiene la ciudadanía a controlar la gestión pública y privada.

En esta misma ciudad se constituyó la Comisión Cívica Provincial Anticorrupción como parte de la Red Nacional que promueve la Comisión Anticorrupción.

Otro de los temas en que trabajó la Comisión es la Primera Conferencia Nacional Anticorrupción que se realizó en Quito y Guayaquil entre el 27 y 29 de julio de 1999, con el apoyo económico de la Fundación Ecuador. Una gran acogida tuvo este programa por parte de diferentes sectores de la sociedad.

Por iniciativa de la Comisión se elaboró la Agenda Nacional Anticorrupción luego de una diálogo plural y amplio con los más representativos actores sociales y con las organizaciones que los conforman. El objetivo era identificar conjuntamente propuestas de prevención y lucha contra la corrupción para el corto, mediano y largo plazo.

La Agenda Nacional se creó para formular como país - a través de actores sociales representativos e idóneos- un planteamiento concertado contra la corrupción; y, para canalizar las diversas reflexiones y propuestas de sectores organizados de la sociedad civil y para que éstos lo asuman como su referencia y responsabilidad.

En una primera fase de consulta se propiciarán diálogos medios de comunicación, periodistas, Conferencia Episcopal, Consejo de Iglesias, empresarios, instituciones universitarias, colegios profesionales, organizaciones gremiales del sector público, instituciones financieras privadas, organizaciones sociales, partidos y movimientos políticos, gobiernos seccionales, autoridades de gobierno e instituciones públicas.

Luego de un largo análisis con estos sectores se lograron algunos resultados, entre ellos, propuestas de políticas de prevención y lucha contra la corrupción, de reformas legales, de identificación de mecanismos y procedimientos de control de la gestión pública, de profundización y ampliación de campos de investigación sobre casos de corrupción en los sectores público y privado, de impulso o fortalecimiento de formas de organización ciudadana y de programas y proyectos específicos para luchar contra la corrupción.

Esta propuesta sirvió para lo que luego se constituyó en el Plan Nacional Anticorrupción que se presentó en Atlanta en noviembre de 1999.

## Anexo 4. Notas periodísticas de casos de corrupción en gobierno presidencial de Abdalá Bucaram.

Inicio

### La corrupción en el gobierno de Abdalá Bucaram fue el caldo de cultivo para el feriado bancario en el régimen de Jamil Mahuad

Lunes, 29/10/2012 - 12:02:13 AM



**Quito, 29 de octubre, (Andes).**- El historiador Juan Paz y Miño es objetivo y frontal cuando se le pregunta cuán legítimo es que Abdalá Bucaram Ortiz pretenda volver a ser candidato para la Presidencia de la República en las elecciones de 2013.

"Su corto gobierno (entre el 10 de agosto de 1996 y el 7 de febrero de 1997) fue realmente un desgobierno. En apenas seis meses inauguró una fase en la que se sucedieron siete gobiernos. Y tras su caída se disputaron el poder la entonces vicepresidenta Rosalía Arteaga y el presidente del Congreso, Fabián Alarcón, quien finalmente reemplazó al derrocado mandatario".

"Posteriormente, asumió Jamil Mahuad, quien tampoco pudo culminar su mandato y fue reemplazado por Gustavo Noboa. Luego, por elección popular asumió Lucio Gutiérrez, pero fue derrocado en una revuelta popular, por lo que se encargó el poder a Alfredo Palacio", lo dice con altivez.

En su opinión, "la gestión de Bucaram no tuvo tiempo de hacer algo sólido por el país y sus propuestas de convertibilidad de la moneda, continuar con las privatizaciones, el modelo empresarial de desarrollo, sujetarse a los dictados del Fondo Monetario Internacional, no iban a crear un modelo económico de bienestar para los ecuatorianos".

"Su descalabro político diario y los frecuentes escándalos de corrupción, convirtieron a esa fase de la democracia ecuatoriana en algo comparable a la del siglo XIX con el gobierno de (Ignacio) Veintemilla. El gobierno de Abdalá Bucaram es el de mayor corrupción en la historia ecuatoriana", asegura, enfático Juan Paz y Miño. Y agrega que, "además de que legalmente no es posible, sería una vergüenza para Ecuador una nueva postulación de Bucaram. Una persona con semejante legado y en una situación jurídica no solucionada no me parece que le beneficie al país; más bien le perjudica", concluye.

Sin embargo, nadie podía imaginar en 1978 que ese joven impetuoso y dicharachero que manejaba el vehículo de Jaime Roldós Aguilera -su cuñado- durante la campaña electoral, llegaría a ser una controversial figura política del país en los últimos treinta años.

En esa época, Abdalá Bucaram Ortiz (Guayaquil, 20 de febrero de 1952) se dirigía con mucho respeto a Roberto Dunn Barreiro, uno de los recaudadores de fondos para los gastos de campaña; a Carlos Feraud Blum, quien pedía prudencia cuando debían tratarse temas serios frente al hermano de Martha Bucaram, esposa de Jaime; y a Alejandro Román Armendáriz, uno de los ideólogos de "la fuerza del cambio".

Esa forma atropelladora de llamar a las cosas por su nombre -y por el que "la gente" las entendía- lo hizo conocido en el círculo de asesores de quien sería luego Presidente de la República, como Dalo y el "Loco", personaje bufonesco y acelerado que pretendía defender las causas de los más débiles haciendo gala de la fuerza bruta y velocidad verbal para insultar.

Cuando Jaime Roldós asumió el poder en 1979, con el retorno a la democracia, su hermana Elsa puso un escritorio en la planta baja del Palacio de Carondelet para atender a "la fuerza de los pobres" que acudía en busca de trabajo. Daba la impresión que esta rama de los Bucaram sabía hacia donde debía apuntar. Martha, la Primera Dama, participaba en las sesiones de gabinete sin tener atribuciones para ello.

Alejandro Román Armendáriz contaba una anécdota ocurrida en una reunión de gabinete antes de la sesión en homenaje a las fiestas de Julio en Guayaquil. Osvaldo Hurtado le había comentado en tono de broma que cómo iban a hacer para farrear si las discotecas las estaba cerrando Abdalá.

A Martha no le gustó y tiró con fuerza las carpetas que traía consigo, espetando "¿Es que en Guayaquil no se puede poner un poco de orden?" Hurtado, impenetrable y lleno de buenos modales, palideció y se quedó sin respuesta.

Ese año Abdalá fue nombrado Intendente de Policía del puerto principal -a los 28 años-, cargo en el que impuso puertas afuera una política moralista,

más de corte fascista que de cristianos, respaldada en "los dieciséis mandamientos de Abdalá".

Uno de ellos le permitió debutar con una redada de prostitutas y homosexuales a quienes hizo desfilar entre el Cuartel Modelo y el Palacio Municipal con reprimendas que eran una mezcla del lenguaje más procaz y buenas consejas familiares.

Luego se dedicó a perseguir por la avenida 9 de Octubre, desde Pichincha hasta Boyacá -estilete en mano-, a las jóvenes que vestían minifalda para bajarles el hilván, porque no podían enseñar "inescrupulosamente" su naturaleza.

Rossana Alvarado, asambleísta de Alianza PAIS, cuestiona que la administración de Bucaram Ortiz haya pisoteado la dignidad de los más pobres para parapetar a un grupo político: "Fue un gobierno de vergüenza, de indignidad, de prepotencia mezclado con lo indigno, con las humillaciones que, a cuenta de ser popular, de utilizar como slogan a los pobres, humilló a la gente".

Respecto a las pretensiones de postularse nuevamente a la Presidencia de la República, la legisladora cree que lo que le interesa es una vía de escape para no rendir cuentas por los actos de corrupción (peculado) de los que se lo acusa: "Lo que quiere es sacramentar esa época de corrupción salvaje que instituyó en el país".

Recordó las humillaciones de Bucaram y su ministro de Energía, Alfredo Adum contra las mujeres. También, el festejo de Jacobo Bucaram Pulley al lograr su primer millón de dólares por las transacciones irregulares en las aduanas.

El 24 de mayo de 1981 murieron en un accidente aviatorio su cuñado Jaime y su hermana Martha. El 5 de noviembre del mismo año también lo haría Asaad Bucaram, su tío, quien dejó en herencia Concentración de fuerzas Populares (CFP), a su viuda Olga Zaccida, y a sus hijos Averroes y Avicenas Bucarám Zaccida. Doña Olfá prefirió entenderse con Aberroitos; el otro actuaba por su cuenta y en su beneficio.

Con el populismo herido de muerte, Abdalá se apropió del proyecto político de Jaime Roldós, que en su momento trató de consolidarlo con el partido "Pueblo, Cambio y Democracia (PCD)", arbitrariedad que puso en guardia a los pequeños hijos de Roldós quienes, aconsejados por León Roldós Aguilera, su tío, cuestionaron la utilización del nombre de su padre para constituir el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE).

Este incidente trazó una línea divisoria infranqueable entre los Roldós Bucaram y los Bucaram Ortiz. Tíos y sobrinos jamás volvieron a mirarse y prefirieron ignorar sus existencia. Posteriormente Abdalá denunció la muerte de Jaime Roldós Aguilera como un atentado y conspiración de la CIA.

Su escalada para llegar a las grandes ligas del populismo clientelar ocurrió con la postulación a la alcaldía de Guayaquil y el triunfo en enero de 1984. En noviembre de ese año fue condenado a cuatro días de prisión por el entonces presidente León Febres Cordero, por difamar a las Fuerzas Armadas a las que acusó de servir únicamente para desfilar el 9 de Octubre.

En defensa de su vida, según él, huyó a Panamá el 15 de agosto de 1985, acompañado del prefecto de la provincia del Guayas, Alfredo Adum Ziadé. En ese país le concedieron asilo político, sin embargo fue detenido con un kilo de droga en su vehículo, hecho del que acusó a Febres Cordero y al dictador Manuel Antonio Noriega, gobernante de ese entonces.

Cuando volvió a Ecuador se postuló para presidente sin éxito, y lo intentó dos veces más, hasta llegar al poder en binomio con Rosalía Arteaga. Sin embargo, su paso por Carondelet apenas se extendió desde el 10 de agosto de 1996 hasta el 7 de febrero de 1997, cuando fue destituido por el Congreso Nacional, debido a una supuesta incapacidad mental para gobernar.

¿Y de dónde salió el argumento para sacarlo de la primera magistratura? Primero porque se declaró anti neoliberal y empezó a vender las empresas públicas; segundo, por el ofrecimiento de no propiciar ajustes y, deliberadamente, elevar las tarifas del gas y los servicios básicos; por denunciar la corrupción de otros y no mirar la de su entorno y la suya.

También por las denuncias sobre los negociados de la mochila escolar, malversación de fondos por parte de sus funcionarios públicos, nepotismo, enriquecimiento ilícito, y la excentricidad de su vida pública y privada.

Pero él no actuó solo, lo hizo con su círculo íntimo, dentro del gobierno y fuera de él, compuesto por Roberto Isaías, Alvaro Noboa Pontón, David Goldbaum, Alfredo Adum, Miguel Salem, Eduardo Azar, "Chamaco" Reshuan, "Suso" Salem -el mudo de las cadenas de televisión y monólogos de Abdalá-; Sandra Correa, Galo Leoro, Augusto de la Torre y Frank Vargas.

Cinco días después de presentado el plan económico de su Gobierno, Bucaram permitió que la Superintendencia de Compañías interviniera Bananera Noboa, igual que antes ocurrió con la Cemento Nacional; sin embargo, la medida estaba orientada a darle una mano a su financista Alvaro Noboa, ex presidente de la Junta Monetaria, en la disputa por la herencia de su padre Luis Noboa Naranjo con sus hermanos.

Y como si todo esto no fuera suficiente, el 15 de diciembre de 1996 organizó la teletón para los niños, evento en el que Alfredo Adum y Roberto Isaías entregaron 1.200 millones de sucres; Alvaro Noboa, 520 millones; Eduardo Azar, 600 millones; María Fernanda Peñafiel, 200 millones; Mario Minuche, 300 millones y Vicente Estrada, 60 millones.

También anunció que sus ministros habían autorizado el descuento de mediodía de sueldo a los empleados públicos. Al cierre de la teletón anunció una recaudación de algo más de 17.000 millones de sucres. Al siguiente día aseguró que la suma beneficiaría a 600.000 niños con fundas de 35.000 sucres cada una; los 7.000 u 8.000 restantes serían para cenas navideñas, pero el 3 de enero de 1997, apenas agasajó a 200 niños.

Antes de su caída, los deseos infantiles del turquito pobre que buscaba fama, gloria y fortuna estuvieron a punto de plasmarse con la contratación de la estrella mundial del balompié, Diego Maradona, quien debía jugar con el número 10 y Bucaram con el 9 y ½, por una sola noche en Barcelona S.C. -equipo del que era su presidente- por la friolera de un millón de dólares, suma parecida a la de Jacobito, su hijo mayor, que le permitió festejar en grande luego de cinco meses a cargo de las aduanas.

Un miembro cercano de su entorno ecuatoriano-libanés le comentó lo que publicaban los medios de comunicación y la preocupación personal que quería transmitirle a su amigo. La respuesta fue cortante y obvia: "¿Y qué quieres que haga si el muchacho me ha salido vivo...?"

El 5 de febrero de 1997 la fuerzas sociales del país repudiaron los excesos de su gobierno y, aprovechando un vacío legal en la Constitución, el Congreso lo destituyó bajo el argumento antes descrito. Ese día, Bucaram ordenó el retiro de 5.000 millones de sucres en efectivo que fueron entregados en la Presidencia de la República y huyó a Panamá.

Rosalía Arteaga, su vicepresidenta, asumió interinamente la presidencia de la República hasta que Fabián Alarcón -la mejor cintura política del país- entonces Presidente del Congreso, fue posesionado.

Posteriormente, Enrique Villón, jefe financiero de la Presidencia de la República, fue detenido por la Policía peruana acusado de introducir a nuestro vecino país tres millones cuatrocientos mil dólares; sin embargo, horas después corrigieron pues se habría tratado solamente de 3.400 dólares.

Tiempo después, Alejandro Muñoz, alias el "Pepudo" Alejo, uno de los jefes de la guardia de choque del PRE, conocida como "los pepudos", involucró a Bucaram en supuestos actos de corrupción en las Aduanas. Años después, cuando se convirtió en pastor evangélico, fue asesinado sin que la Policía pudiera encontrar a los ejecutores y a sus instigadores.

Desde entonces, los casos de corrupción en esa administración empezaron a transparentarse: los principales cargos públicos, por ejemplo, fueron entregados a familiares y amigos bajo el argumento de que eran premios Contenta de la Universidad de Guayaquil, honorables a toda prueba, incluso cristianos practicantes y, en el caso de mujeres, firmes defensoras de su virginidad, como la su hermana Elsa.

Lo cierto es que a Jacobito, Santiaguito y Adolfo, además de sus "panas", solamente les faltó convertir el agua en vino, en virtud de que el único vicio no practicado era el de la bebida.

Las denuncias de que el círculo del poder se llevó 11.000 millones de sucres en efectivo en las últimas horas, o de que una empresa vinculada con Santiago Bucaram fue la encargada de vender equipos de computación a colegios del país cuyos rectores eran obligados a firmar una constancia con la que se justificaba el aporte del 15% a la cuenta única del PRE, se sumaron a las cuentas reservadas de la Presidencia de la República, en las que apareció un rubro denominado "Aportaciones e Inversiones Especiales", por medio de las cuales el Gobierno entregó miles de millones de sucres a los Gobiernos seccionales por gestión de los diputados.

La denominada cuenta "8.000" manejó alrededor de 24.000 millones de sucres en aportes y donaciones. El Congreso aprobó el levantamiento de la reserva de los documentos concernientes al juzgamiento de los gastos reservados, mientras Abdalá Bucaram era sindicado por la Corte Suprema.

El 9 de abril de 1997, Carlos Solórzano Constantine, Presidente de la Corte Suprema de Justicia, dictó orden de prisión preventiva en contra de Bucaram, y pocos días después el Congreso Nacional destituyó a más de una docena de diputados directamente implicados en negociados y mal manejo de fondos públicos.

Antes de finalizar el mes de mayo ya eran cuatro las órdenes de prisión que pesaban contra Bucaram. Su Gobierno fue, por los hechos revelados, el más corrupto de la historia del país. Pero si los descritos causaron estupor, los que siguieron, a más de sórdidos y gansteriles, fueron cubiertos y difuminados por una justicia corrupta.

El 8 de mayo de 2001, en la cafetería del hotel Hilton Colón de Guayaquil, un grupo integrado por Joselo Rodríguez, directivo del club Santa Rita, de Vinces, equipo de fútbol de segunda categoría, Jacobo Bucaram Pulley, Wilson Dieb, Jaime Saud y José Camacho Sotomayor, agredió a Hernán Darío "Bollillo" Gómez y uno de ellos le metió un tiro en la pierna, porque en la selección Sub 20 de fútbol, que debía participar en el Mundial de Argentina, no incluyó a "Dalo" Bucaram Pulley, hijo del ex presidente de la República.

Meses atrás, el día en que el cuadro juvenil partía hacia Europa para una serie de partidos amistosos, Hugo Gallego, director técnico colombiano de la misma selección, fue golpeado brutalmente en los exteriores del hotel Guayaquil, por no aceptar la inclusión de Dalo aprobada por el entrenador Fabián Vicente Burbano, quien lo hizo para evitar represalias pues fue amenazado de muerte si no lo hacía jugar.

Durante las investigaciones, la Policía determinó que Joselo Rodríguez solamente había reclamado a Gómez, pues el disparo lo realizó José Camacho Sotomayor, otro dirigente del Santa Rita. Un tiempo después Joselo Rodríguez fue emboscado en la vía a Babahoyo y asesinado conjuntamente con su esposa Lucrecia Araujo y su hijo Kléber, de 14 años.

La Policía identificó y detuvo a Cristobal Loza Añi y Juan Medina Leyton, como autores materiales del crimen. La instrucción fiscal sobre el caso estableció nexos entre Rodríguez y la banda de Los Cedeño, delincuentes de largo historial en la provincia de Los Ríos, uno de los cuales sería el autor intelectual de la muerte de José Camacho, identificado como autor de los disparos contra el "Bollillo" Gómez.

PORTADA

Twitter 9 Me gusta 156 +1 0 Share

Los comentarios publicados aquí son responsabilidad de quien los emite; la Agencia Andes implementa un mecanismo de auto regulación y puede decidir no publicar comentarios que lesionen los derechos consagrados en la Constitución y la Ley. (Ley de Comunicación, Art. 20).

Anexo 5. Informe de actividades (1997-1998) Comisión anticorrupción Ecuador. Fuente: [http://1997-2001.state.gov/www/global/narcotics\\_law/global\\_forum/F400coccr.pdf](http://1997-2001.state.gov/www/global/narcotics_law/global_forum/F400coccr.pdf)

