

**UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO**  
**COLEGIO DE JURISPRUDENCIA**

**PROYECTO DE LEY DE PROTECCIÓN AL INFORMANTE  
CÍVICO EN EL ECUADOR**

**Alicia Orellana N.**

**Tesis de Grado presentada como requisito para la obtención del Título de Abogado**

**Quito**  
**Mayo de 2006**

© Derechos de autor  
Alicia María Orellana Naranjo  
2006

## RESUMEN

En el último tiempo se han buscado mecanismos alternativos para combatir la corrupción, la impunidad y otros delitos.

Estados Unidos y Australia promulgaron el *Whistleblowers Act*, y Perú la *Ley de Colaboración Eficaz*.

En esta tesina, presento como mecanismo alternativo de lucha anticorrupción, antiimpunidad y antidelitos, el *Proyecto de Ley de Protección al Informante Cívico en el Ecuador*.

La Ley de Protección al Informante Cívico, busca motivar a que la ciudadanía realice las denuncias correspondientes, para la debida investigación del delito y sanción del responsable. El incentivo que presenta la ley se da a través de distintos parámetros que se establecen dependiendo de la responsabilidad del informante cívico. Las denuncias serán hechas ante la autoridad competente para que lleve el proceso y otorgue el correspondiente beneficio y analice el debido incentivo. De igual forma, establece las debidas protecciones para el informante cívico y los requerimientos para su calificación.

Con los beneficios e incentivos que la ley promueve, las personas empezarán a concientizar y cumplir con su deber constitucional. La adecuada protección, el reconocimiento público y la re-evaluación de la pena, serán incentivos adecuados para iniciar una verdadera y viable lucha contra estos delitos impunes.

## ABSTRACT

Recently there has been a great amount of research to find alternative mechanisms in order to fight corruption, impunity and other crimes.

United States of America and Australia, have created the *Whistleblowers Act*, and Perú emitted the *Ley de Colaboración Eficaz*.

In this thesis, I present as an alternative mechanism to fight corruption, impunity and other crimes, the *Ley de Protección al Informante Cívico*, in Ecuador.

Since it is a Constitutional duty and responsibility for citizens to report acts of corruption, the objective of this Law is to encourage every citizen to do this when they have knowledge of any of these crimes. The law also establishes different types of responsibility, how and where to press charges, the warranties and benefits of the law, and the protection it gives.

After analyzing and studying the different mechanisms used to prevent and control corruption, impunity and other crimes, I have concluded that the usage of the *Ley de Protección al Informante Cívico*, through its benefits and protections, will help citizens to be conscious and carry out their constitutional duty.

## **TABLA DE CONTENIDOS**

<b>INTRODUCCIÓN</b>	2
<b>CAPÍTULO PRIMERO</b>	
I.1.- Concepto de Corrupción	4
I.2.- Corrupción en América Latina y el Mundo	9
I.3.- Corrupción en el Ecuador	11
<b>CAPÍTULO SEGUNDO: MECANISMOS ANTICORRUPCIÓN</b>	
II.1.- Varios Mecanismos	17
II.2.- Sanción e Investigación	25
<b>CAPÍTULO TERCERO: EFECTO DE LA APLICACIÓN DE LA NORMATIVA JURÍDICA SOBRE INFORMANTES CÍVICOS EN OTROS PAÍSES</b>	
III.1.- Estados Unidos	37
III.2.- Australia	41
III.3.- Perú	43
III.4.- Chile	45
III.5.- Resumen	47
<b>CAPÍTULO CUARTO: LEY DE PROTECCIÓN AL INFORMANTE CÍVICO</b>	
IV.1.- Relación del Whistleblower Protection Act y la Ley de Colaboración Eficaz con mi Propuesta	49
IV.2.- Análisis para Proponer la Ley de Protección al Informante Cívico en el Ecuador	50
IV.3.- Propuesta de Ley	57
<b>CONCLUSIONES</b>	62
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	66
<b>ANEXOS</b>	68

## INTRODUCCIÓN

El propósito de esta tesina es promover un marco jurídico que ampare, proteja e incentive la participación del informante cívico, como elemento activo en el combate a la impunidad, corrupción y delitos que no llegan a ser investigados ni procesados por falta de un denunciante o informante.

El informante cívico es aquella persona que conoce del cometimiento de un delito y contribuye con su información o denuncia para que se procese al delincuente y, si los hechos, y un buen trámite procesal lo ameritan, sean castigados. O, aquella persona que habiendo participado en un delito o acto irregular decide denunciar el hecho, a cambio de un beneficio.

Este nuevo elemento sustancial para llegar al castigo de los delincuentes, abrirá la puerta de la conciencia cívica y ética a un sinnúmero de individuos que se encuentran cansados y ávidos de denunciar hechos delictivos, por ellos conocidos. Con esto, no se intenta eliminar los delitos, la corrupción, ni la impunidad, pero si crearles un nuevo frente de lucha que permita reducirlos al máximo posible, porque el delincuente sabrá, que cada una de las personas que le circundan, son potenciales denunciantes. Aquí, vale destacar la expresión de que los buenos somos más.

Para animar el interés a esta tesina, quiero recordar la esencia de la ética Kantiana<sup>1</sup>, la que se fundamenta en el “deber”. Ese deber personal de hacer bien las cosas y cumplir con las

---

<sup>1</sup> González Alvarez, Luis José. "Ética". El Buho, Bogota, 2003. Pag. 46.

leyes impuestas por la sociedad. Esa actitud de exigencia hacia nosotros, aspira que las otras personas hagan lo mismo, para así implantar una legislación universal.

En virtud de que el efecto de aplicación de una Ley de Protección al Informante Cívico, sería similar para los diferentes tipos de delitos, en ésta, mi tesina, lo analizaré en función de la corrupción, que es el de mayor envergadura e impacto social. Tomando en cuenta que la corrupción afecta tanto a los países desarrollados como aquellos en vías de desarrollo, es importante hacer un análisis sobre como se define este delito, en que forma afecta a los distintos países y sus efectos en el Ecuador.

Siendo esto un tema de trascendental importancia, es pertinente reconocer donde se encuentra el origen de su existencia, que falencias lo alimentan y como se la puede combatir. Para esto, en el segundo capítulo de esta tesina, se plantea los mecanismos que existen para la lucha anticorrupción y cuales serían algunos de los elementos necesarios, para combatirla, en el Ecuador.

Siendo el anhelo de esta tesina, proponer la creación de una Ley de Protección al Informante Cívico, es importante entender como surgió la idea para esta propuesta. Por esta razón, en el Capítulo Tercero se presenta un análisis de leyes similares instauradas en otros países y que, junto con sus efectos, sirvieron de base para proponer la Ley de Protección al Informante Cívico.

En el Capítulo Cuarto se describen a los actores y condiciones en que la ley se desarrolla. Al igual que su ámbito de aplicación y de más elementos que la constituyen. Como anexo se presenta el Proyecto de Ley de Protección al Informante Cívico.

Ni una tesis sería suficiente para involucrar todas las causas, condiciones y efectos que relacionan los actos delictivos con el informante cívico, dentro del ámbito socio jurídico en el Ecuador. Sin embargo, quiero hacer de mi tesina un despertar, para que quienes la lean, se interesen por este tema, que lo he sentido apasionante y con mucho trabajo aún por hacer.

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **LA CORRUPCIÓN**

Nuestra sociedad se encuentra en un proceso permanente de corrosión en sus valores morales. Ante el éxito de los corruptos y delincuentes en general, las nuevas generaciones, también ambiciosas de posición y poder, buscan la forma de repetir la historia de esos “exitosos”, pero inmensamente pobres de valores morales y cívicos. La corrupción, los delitos comunes, la impunidad, todos sus actores son simplemente delincuentes, solamente es un asunto de clasificación académica y jurídica.

A pesar del pesimismo que puede causar este párrafo, existen hombres e instituciones honorables que le hacen frente a la corrupción, al delito común, utilizando todos los medios jurídicos que la ley les provee. A este grupo se une el propósito de esta tesina, que pretende entregar un elemento más para el combate a la corrupción. Para ello, en este capítulo analizaré los diferentes conceptos que se vierten sobre la corrupción y su efecto en el convivir social.

#### **I.1.- CONCEPTO DE CORRUPCIÓN.-**

"Si la democracia es una forma de vida, necesitamos vivir honestamente para erradicar la corrupción del sistema, no hay regímenes de gobierno inmunes a la corrupción, lo que existe son hombres honestos, funcionarios probos que moviendo los engranajes teóricos y formales que el sistema procura para gobernar un país,

pueden erradicar la inmoralidad pública<sup>2</sup>(Zavala).

La corrupción tanto en el sector público como privado, ha sido y es un tema que llenan páginas de periódicos, revistas y noticieros alrededor del mundo. La importancia de entender su origen y la búsqueda por eliminarla, es el tema que más se aborda en los últimos tiempos. Sin embargo, aún es difícil conocer cual es el significado absoluto de corrupción; en cada ámbito la corrupción es definida de acuerdo a lo que destruye. Existen conceptos filosóficos, sociológicos, jurídicos, económicos e incluso la definición que dan distintos tratados internacionales, como la Convención Interamericana contra la Corrupción o la Convención de la ONU contra la Corrupción<sup>3</sup>.

Xavier Zavala Egas, en su ensayo *Corrupción Política del Ecuador*<sup>4</sup>, establece dentro de las consideraciones generales sobre corrupción, el siguiente concepto:

"La corrupción viene definida como soborno, coima o peculado, es la acción y el efecto de corromper; es sinónimo de abuso, desorden, cohecho, seducción, depravación, perversión y desmoralización. Aplicando tales acepciones al campo social o político y para efectos didácticos, decimos que corrupción es el acto a través del cual un funcionario público violenta las normas del sistema legal imperante, para favorecer intereses particulares o de grupo a cambio de un beneficio o recompensa para sí o para terceros. Corrupto es por lo tanto el comportamiento desviado de aquel que ejerce un papel de esta naturaleza en la cosa pública y corrupción es un modo particular de ejercer tal influencia o abuso ilegal."

---

<sup>2</sup> Zavala Egas, Xavier. "*Corrupción Política del Ecuador*" [en línea]. 1999. <http://www.clad.org.ve/zavala.html> [Consulta: Febrero 2006].

<sup>3</sup> El 14 de septiembre de 2005 el Congreso Nacional del Ecuador ratificó la Convención (país número 30 en ratificarla), y 90 días después la misma tuvo su vigencia oficial. La Convención fue lanzada en Mérida, México, el 9 de diciembre de 2003.

<sup>4</sup> Zavala Egas, Xavier. "*Corrupción Política del Ecuador*" [en línea]. 1999. <http://www.clad.org.ve/zavala.html> [Consulta: Febrero 2006].

Por su parte el autor Dr. Robert Klitgaard señala de la corrupción, lo siguiente:

"Es una palabra que tiene muchos significados, y, por cierto, para empezar a conocer la cuestión hay que subdividir y abrir cada paquete del vasto concepto. En el nivel más amplio, la corrupción consiste en el uso indebido de un cargo con fines no oficiales. El catálogo de actos corruptos incluye el soborno, la extorsión, el tráfico de influencias, el nepotismo, el fraude, la obtención de dinero fácil, el desfalco y otras cosas más. Aunque tendemos a pensar que la corrupción es un pecado gubernamental, por supuesto que existe también en el sector privado<sup>5</sup>."

En otra parte de su ponencia, Klitgaard señala que: "La corrupción es un crimen de cálculo, no un crimen pasional. En verdad, hay santos que resisten todas las tentaciones, y funcionarios honrados que resisten la mayoría de ellas. Pero cuando el tamaño del soborno es considerable y el castigo, en caso de ser atrapado, es pequeño, muchos funcionarios sucumbirán. El combate contra la corrupción, por lo tanto, empieza con mejores sistemas..."<sup>6</sup>

Por otra parte tenemos el concepto que Gibbson<sup>7</sup> da a la corrupción:

"...(en lo político) uso de un cargo público, de manera que se abandona el interés público, medidos en términos de opinión del pueblo, opinión de la elite, o de ambos, de manera que se adquiriera algo de ventaja personal con el sacrificio del interés público".

---

<sup>5</sup> Klitgaard, Robert. "*La corrupción y la promoción de la ética en el servicio público*". Escrito extraoficial. [en línea]. [http:// www.respondanet.com/spanish/Etica/klitgaard.doc](http://www.respondanet.com/spanish/Etica/klitgaard.doc) [Consulta: Marzo, 2006].

<sup>6</sup> Klitgaard, Robert. "*La corrupción y la promoción de la ética en el servicio público*". Escrito extraoficial. [en línea]. [http:// www.respondanet.com/spanish/Etica/klitgaard.doc](http://www.respondanet.com/spanish/Etica/klitgaard.doc) [Consulta: Marzo, 2006].

<sup>7</sup> Gibbson, Grant. Doctor en Política, Filosofía y Economía; actualmente Vicepresidente del Seguro Colonial, Bermudas.

Por otra parte, define a la corrupción como: “cualquier patrón de comportamiento, donde quien tiene poder es inducido por algún beneficio a que actúe en favor de quien ofrece el beneficio, así haya conflicto con el interés común; o cualquier patrón de comportamiento donde quien tiene poder busca mantener o extender su ventaja personal induciendo a otros, a través de beneficios, que lo asistan en desatender el interés común<sup>8</sup> (traducción no oficial).”

Finalmente, está el artículo 6, sobre Actos de Corrupción de la Convención Interamericana contra la Corrupción, que establece como actos de corrupción, los siguientes:

a. El requerimiento o la aceptación, directa o indirecta, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad, a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;

b. El ofrecimiento o el otorgamiento, directo o indirecto, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas, para ese funcionario público o para otra persona o entidad, a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;

c. La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;

d. El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; y

e. La participación como autor, co-autor, instigador, cómplice, encubridor o en

---

<sup>8</sup>Gibbson, Grant. “*A critical Analysis of Corruption and Its Problem in Nigeria.*” [en línea]. Editorial Kamla-Raj, Julio 18 del 2005. (<http://www.krepublishers.com/.../Anth-07-1-007-018-2005-097-Akindele>). [Consulta: Enero 2006].

cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo.

Guillermo Cabanellas en su definición más amplia y acertada de corrupción dice: “Destrucción de los sentimientos morales superiores” (1996). Y es tan cierto, porque todo lo malo es corrupto: el asesino es corrupto, el ladrón es corrupto, el traficante de drogas es corrupto, el violador es corrupto, el funcionario público que solicita dinero para cumplir un trámite es corrupto, el cruzar el semáforo en luz roja es corrupto, el repartirse cargos que deben ser totalmente apolíticos entre los partidos políticos es corrupto y, así sucesivamente. Son los actos de corrupción, en toda su magnitud, que hay que repudiar y combatir.

Sin embargo, para continuar con el enfoque jurídico actualmente asimilado al término corrupción y, sin olvidar que el propósito de mi tesina es proponer un mecanismo que puede utilizarse para la investigación y persecución de cualquier clase de delito y por lo tanto evitar la impunidad, es importante destacar la relación que guarda nuestra Constitución Política en su artículo 121, cuando puntualiza los delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito, como punibles contra los funcionarios públicos, dignatarios de elección popular y los delegados a los cuerpos colegiados de instituciones del Estado, con la Convención Interamericana contra la Corrupción. Adicionalmente, nuestro Código Penal norma la suprema disposición, comenzando por los artículos 257, 264, 285, 296.1 y otros que se relacionan.

## I.2.- CORRUPCIÓN EN AMERICA LATINA Y EL MUNDO.-

A pesar del sinnúmero de conceptos que podemos encontrar sobre la corrupción, también podemos encontrar un sinnúmero de prácticas que fortalecen, cada vez más, ese mal. América Latina es un mundo, donde la gobernabilidad de sus Estados resalta por las prácticas continuas e impunes de corrupción. El Americas' Accountability Anti-Corruption Project, en su estudio, del 2004<sup>9</sup>, presenta datos muy interesantes sobre lo que es la realidad Latinoamericana en torno a la corrupción. El estudio explica que:

"Los donantes internacionales opinan que la corrupción constituye un reto a la estabilidad política, que obstaculiza el crecimiento económico e impide que los servicios al público lleguen a los que más necesitan. En años recientes, adicionalmente a la más visible corrupción cotidiana, América Latina ha dado múltiples ejemplos de corrupción en los más altos niveles de gobierno". Y sobre esto, el Estudio hace referencia a los delitos de un ex presidente de Nicaragua, a asesores del gobierno de Brasil y funcionarios del Municipio de México.

Si bien ningún país es inmune a la corrupción, hay una diferencia entre lo que Robert Klitgaard llama "corrupción normal," una condición que no se ha generalizado y que se puede controlar con un aparato especialmente diseñado para luchar contra ella, el cual incluye un sistema jurídico, contabilidad y auditoria, presupuestos, compras competitivas y fiscalización por parte de la ciudadanía y, la "corrupción sistémica," donde la corrupción está generalizada y el aparato montado para limitarla y combatirla no es efectivo, o está seriamente penetrado también por la corrupción<sup>10</sup>". Esta última situación parece darse en muchos países de América Latina (Americas' Accountability Anti-Corruption Project, 2004)."

---

<sup>9</sup> USAID; Casals & Associates; Proyecto Si Se Puede. Estudio: *La Corrupción en América Latina: Estudio Analítico Basado en una Revisión Bibliográfica y Entrevistas*. Conferencia, Quito, 2006.

<sup>10</sup> USAID; Casals & Associates; Proyecto Si Se Puede. Estudio: *La Corrupción en América Latina: Estudio Analítico Basado en una Revisión Bibliográfica y Entrevistas*. Conferencia, Quito, 2006.

Estas referencias que es importante mencionar, no eximen la cobertura mundial que tiene esta epidemia, pues está presente tanto en los países del Primer como del Tercer Mundo, en todas las instituciones y en todos los niveles. Por esa razón, agobiado por la imperante corrupción, renunció a su cargo en el Banco Mundial el actual presidente de Transparencia Internacional y, de igual forma, el incesante golpeteo a la conciencia le permitió denunciar a J. Perkins, ex “terrorista económico”, las formas en que las grandes empresas y financistas del primer mundo corrompen el comportamiento y decisiones de los gobiernos y estados alrededor del mundo.

"La incidencia de corrupción en América Latina varía de un país a otro, y oscila de "normal" a "extendida" y a "sistémica." Si es normal, puede ser relativamente fácil identificar el área problema, sancionar a los culpables y cerrar las oportunidades que permitieron que la corrupción ocurriera. Sin embargo, una vez que se extiende y se hace sistémica, la probabilidad de detención y sanción se reduce, y se crean incentivos para que la corrupción aumente. Más aún, donde hay corrupción sistémica, las instituciones, reglas y normas de comportamiento ya se han adaptado a un modus operandi corrupto, y a menudo funcionarios del sector público, empleados y otros actores siguen el mismo ejemplo. En estos casos, la corrupción puede causar grave daño a la estabilidad de las instituciones democráticas, erosionar el estado de derecho y corroer el crecimiento económico y la competitividad<sup>11</sup>" (Estudio, "La Corrupción en América Latina: Estudio Analítico Basado en una Revisión Bibliográfica y Entrevistas, del 2004).

---

<sup>11</sup> USAID; Casals & Associates; Proyecto Si Se Puede. Estudio: *La Corrupción en América Latina: Estudio Analítico Basado en una Revisión Bibliográfica y Entrevistas*. Posiciones presentadas por Klitgaard y Kaufmann, Conferencia, Quito, 2006.

### **I.3.- CORRUPCIÓN EN EL ECUADOR.-**

La amenaza que genera la corrupción a nivel mundial sigue incrementando incommensurablemente. La preocupación de los gobiernos se ha centrado en la búsqueda de mecanismos anticorrupción y la de los legisladores de endurecer las penas al delincuente. Esta realidad que también se vive en el Ecuador, hasta el momento no ha dado los resultados que se esperaban.

Nuestro país es signatario de instrumentos anticorrupción internacionales, se han dictado reformas legales, se han creado comisiones anticorrupción, de ética, etc., pero nada de esto ha aportado eficientemente a la reducción de la corrupción. Tanto es así, que los índices de corrupción no han variado mucho en los últimos años. Según el Barómetro de corrupción presentado por Transparencia Internacional, se tienen los siguientes datos: "Los participantes en 13 de 15 países latinoamericanos piensan que la corrupción ha empeorado en los últimos tres años. El público en Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, y Nicaragua presenta una opinión particularmente negativa." Con relación a la percepción general de la corrupción y lo obtenido según el Índice de Percepción de la Corrupción-2005, Ecuador se encuentra con un puntaje de 2.5 sobre 10<sup>12</sup>.

Tomando en consideración nuestra realidad diaria, donde la percepción de la corrupción dentro de los partidos políticos, parlamento, legisladores, etc. tiene un puntaje del 4.9 sobre 5<sup>13</sup>, causa un crecimiento en la desconfianza hacia el sistema. Este sentimiento, adicionado a los rasgos posmodernistas de nuestra sociedad, como al respecto, dice Italo Gastaldi

---

<sup>12</sup> Índice de Percepción de la Corrupción 2005, obtenido por Transparencia Internacional. El IPC va desde 10 altamente transparente a 0 altamente corrupto.

<sup>13</sup> Con relación a los sectores específicos, los puntajes van desde, 5 más corrupto a 0 menos corrupto.

“...Retirarse al santuario de la vida privada, rescatar al hombre singular, despreocupándose de la vida social y de la militancia política...” puedo decir que, las conductas dominantes en nuestra sociedad giran alrededor de principios de individualismo, consumismo, poder y codicia. Los que, con la poca práctica de valores, han vuelto aceptable a la corrupción. Creando de esta forma nuevos principios, como lo describe Zavala: *"tanto tienes tanto vales,"* en su ensayo "La Corrupción en el Ecuador,"

Decía en alguna ocasión el Presidente paraguayo Wasmosy: "nos hemos acostumbrado a las soluciones fáciles y admiramos a los ventajistas, es decir, a los "vivos", a aquellos que sacan provecho de cualquier situación favorable, por más inmoral que fuera. Los admiramos en lugar de repudiarlos. Nuestra cultura aplaude al "pícaro", al que tilda de inteligente y hasta sabio, en detrimento de aquellos que viven de sus méritos y su esfuerzo personal. Tenemos ese atavismo luego de haber visto triunfar durante tanto tiempo a los acomodados, a los obsecuentes y a los sinvergüenzas<sup>14</sup> (Zavala)."

La realidad ecuatoriana, como lo señalé con anterioridad, es preocupante, no solo por ser un país con índices muy altos de corrupción, sino porque la corrupción pasó, de ser institucional, a una "corrupción cultural." "La percepción de la población ecuatoriana sobre la corrupción es que este mal ha mostrado un notable y preocupante crecimiento en los últimos años. Del 82% de los entrevistados, el 69% dice que la corrupción ha aumentado mucho en los últimos tres años, el 11% dice que ha aumentado poco; y, solo un 2% dice que ha disminuido". Esto es parte del resultado de las encuestas realizadas por CEDATOS y publicadas en la página Web del Proyecto Sí se Puede<sup>15</sup>. Además, la sociedad susurra angustiada la falta de solución al problema. Como se señaló anteriormente, el Barómetro

---

<sup>14</sup>Zavala Egas, Xavier. "Corrupción Política del Ecuador" [en línea]. 1999. <http://www.clad.org.ve/zavala.html> [Consulta: Febrero 2006].

<sup>15</sup> Proyecto Anticorrupción auspiciado por USAID.

Global de la Corrupción 2005, llevada a cabo en nombre de Transparencia Internacional, "revela que en 13 países<sup>16</sup>, entre ellos Ecuador, más del 50% de los participantes respondieron que creían que la corrupción había aumentado mucho."

Esta coincidente información, más lo que diariamente se escucha a través de los medios de comunicación social, que son el termómetro del sentimiento del pueblo, concluye sin lugar a dudas, que la población ecuatoriana se encuentra es un estado de desesperación ante tanta corrupción, que la percibe, la intuye y muchas veces la conoce y en otras inclusive participa, sin tener la posibilidad de decir BASTA!

La corrupción y su crecimiento se pueden enfrentar a través de enfoques preventivos y represivos. El primero se logra, entre otros aspectos, con la reducción de atribuciones a los funcionarios públicos, para evitar que el ejercicio de sus funciones lo conduzcan hacia el interés privado; y, el represivo, desalentando comportamientos inadecuados a través de la pena. Ambos enfoques necesitan de adecuados mecanismos de investigación, persecución y sanción; sin embargo, por las condiciones en que se producen los actos corruptos, su investigación y sanción se torna difícil, requiriendo muchas veces una denuncia como fuente importante de información e investigación.

En muchos casos existe el deseo de denunciar, pero el temor a una represalia jurídica o física de los denunciados, sin posibilidad de protección y seguramente de menoscabo a su propio patrimonio y tranquilidad, convierte, a costa de su voluntad, a muchos ciudadanos en silenciosos cómplices de los corruptos.

---

<sup>16</sup> Los 13 países señalados por Transparencia Internacional son: Bolivia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, India, Israel, Nicaragua, Nigeria, Panamá, Paraguay, Perú, Filipinas y Venezuela

Con lo dicho, sentimos que las alternativas que nos ofrece el Estado son sumamente limitadas y, lo peor, ineficientes. No existe una visión real de la necesidad de la gente, por parte de nuestros gobernantes. Ellos han dejado de servir al ciudadano para servirse a ellos mismos. Es necesario aclarar que la corrupción no desaparecerá, como señaló el Dr. José Carlos Urgaz, ex Fiscal Ad-Hoc del Perú, en el "Foro Anti Corrupción"<sup>17</sup> ", mientras el Estado no represente y la sociedad no enfrente. Es por esto que un elemento importante en la lucha contra la corrupción, es concientizar a la sociedad, respaldada por una amplia divulgación de sus derechos.

Como hemos analizado hasta el momento, la corrupción es tan fuerte, porque lo que la combate no funciona. Los sistemas son tan ineficaces que la ciudadanía ya no cree en ellos. La educación y los medios de prevención son dos falencias, igualmente gigantes, dentro de nuestro Estado. Además, los mecanismos de prevención, si en realidad funcionan, son inaplicables, ya que no existe un sistema integral en el estado ecuatoriano, que funcione; consecuentemente, los mecanismos no disponen del sistema integral (legislativo, ejecutivo, judicial) ni soporte necesario para que trabajen.

Lamentablemente el sector público y privado, tanto como la ciudadanía se han asumido, a que no existe solución. Lo grave es que, la corrupción ya no sólo esta en esa definición que abarca al sector público, sino que ahora su magnitud llega tanto al sector privado como a la sociedad. Parte de la corrupción que vivimos hoy en día engloba una nueva diversidad de prácticas, que por no encontrarse en el concepto de corrupción, han sido pasadas con disimulo. Prácticas de tal escala, que han sido reconocidas en casos tan conocidos como es

---

<sup>17</sup> USAID; Proyecto Sí Se Puede. *Experiencias Internacionales sobre Investigación de Casos de Corrupción que Trascienden Frontera*", Foro Anti-Corrupción (Teleconferencia), Quito, 25 de Enero del 2006.

el caso Pinochet y el caso Fujimori-Montesinos, donde corrupción también son las violaciones a los Derechos Humanos.

Como citamos con anterioridad la corrupción no cambiará con tan sólo cambiar el sistema y crear parámetros educativos eficaces. Un gobierno sin corrupción debe forjarse con hombres honestos y valientes, por personas que reconozcan que la corrupción no hace más que estancarnos y mutilarnos. "La delincuencia, en general, y la corrupción política, en particular, ha existido, existe y existirá en toda sociedad. En tanto el ser humano siga siendo tal, apto para renunciar a obligaciones y responsabilidades éticas a cambio de un rápido exitismo económico, el tema se encontrará vigente. "(Zavala).

Por su parte, señala Daniel Kaufmann, director de gobernabilidad del instituto del Banco Mundial, en su artículo sobre el Precio de la Corrupción que "la batalla contra la corrupción no puede ganarse únicamente a través de unas cuantas instancias de gobierno. La sociedad civil, los medios de información, el Parlamento, el Poder Judicial y el sector privado deben participar plenamente con voz y voto<sup>18</sup>."

Son muy pocos los delitos que nuestro código penal no tipifica, para la mayoría, común a nuestra sociedad, se establece una sanción. Es decir, la corrupción está identificada penalmente, existe instituciones encargadas de su investigación y generalmente la función judicial, de su sanción. A pesar de ello, la corrupción existe y continua teniendo altos costos para nuestra sociedad.

---

<sup>18</sup> Kaufmann, Daniel. *El Precio de la Corrupción*. [en línea]. Junio 10 del 2004. <http://www.worldbank.org> [Consulta: Abril, 2006].

Considero oportuno reflexionar sobre estos hechos, que realmente no son nada nuevo, pero que pueden tornar a nuestra sociedad en tierra de nadie, en tomar la justicia por nuestras propias manos o crear grandes ciudades cárceles para evitar que los delincuentes-corrumpidos ingresen a nuestros hogares o lugares de trabajo. Ahora mismo (Abril 2006), la prensa de Guayaquil habla de la intención de los moradores de Urdesa, de cerrar esa enorme ciudadela, ante la impotencia de enfrentar a la delincuencia.

Todo es impunidad, porque se conocen y ven los hechos, pero nadie sabe, ve ni hace nada; la justicia siempre esperando una denuncia. Es el momento de que la sociedad entre en acción, contribuya a doblar la corrupción, delitos e impunidad, denunciando y exigiendo.

Bajo esta realidad y con un optimismo pragmático, considero que la corrupción permanecerá con la humanidad, pero si creo que su frecuencia y oportunidades de actuar pueden reducirse sustancialmente. Para eso, entre los variados medios que las normas sociales y jurídicas ofrecen, es un imperativo que se promuevan nuevas formas eficaces de combate, que contribuyan a esa ansiada reducción.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### MECANISMOS ANTICORRUPCIÓN

Recordemos que al hablar de la corrupción, pretendo establecer un marco que me permita llegar al objetivo de mi tesina, cual es demostrar la utilidad del informante cívico y el importante rol que puede cumplir en el combate a la corrupción, impunidad, y delitos comunes.

#### II.1.- VARIOS MECANISMOS.-

La corrupción nace, no sólo de aquel que corrompe o es corrompido, sino de aquel que conoce y calla. La corrupción ya no es solamente una situación existente en las cabezas de gobierno, sino que se ha vuelto en problema cultural, que afecta tanto el sector público como privado y a la sociedad civil.

En base a lo analizado y establecido por varios autores, los mecanismos anticorrupción deben ser parte de las políticas públicas. El Dr. Mario Olivera Prado<sup>19</sup>, en su libro *Sociología de la Corrupción*, sostiene que lo que debe identificarse para crear verdaderas políticas públicas, son las limitantes que se tiene entre el futuro deseado y el futuro

---

<sup>19</sup> Sociólogo de la Universidades Católica del Perú y Nacional Mayor de San Marcos de Lima, especializado en el estudio de la corrupción. Fue consultor de la Secretaría Técnica de la Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA) y encargado del diseño de políticas y la formulación de planes en la Comisión Nacional Anticorrupción del Perú. Es autor, entre otros trabajos, de: "*Hacia una Sociología de la Corrupción*", ensayo ganador del Concurso Nacional ALMA MATER (1997-1998) convocado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

esperado; es decir, que debe realizarse un "diagnóstico" de la problemática, a lo que debe agregarse distintos principios<sup>20</sup>, entre ellos:

- Se debe **actuar sobre los sistemas**, en el entendido de que “El problema no es sólo detectar personas culpables para evitar la impunidad, sino también es detectar los sistemas que lo son, pues las personas culpables pueden ser reemplazadas por otras que hacen lo mismo”.
- Se debe **actuar preventivamente**, a partir de la idea de que la prevención es la forma más eficiente de enfrentar el problema del uso indebido de los recursos y fondos públicos. Resulta fácil, efectivo y menos costoso mejorar los controles.
- Se debe **actuar integralmente**. La integralidad, se refiere a dos aspectos básicos: Por una parte, a que el trabajo preventivo no excluye el trabajo correctivo sino que, por el contrario, lo incluye plenamente, por lo que es necesario actuar en los dos ámbitos al mismo tiempo. Por otra parte, la integralidad se refiere al hecho de que la lucha contra la corrupción incluye, como hemos dicho, no sólo al gobierno sino a toda la sociedad.
- Es **elemental el papel de los medios de comunicación** en la lucha contra la corrupción, “para fiscalizar la actividad pública, para hacer visibles y transparentes sus desarrollos y ejecutorias, para denunciar sus vicios y sus falencias.”

Sin embargo, señala Olivera, que la aplicación de los principios antes mencionados, no es todo. Para la creación de políticas públicas reales se debe, igualmente, reconocer y tratar

---

<sup>20</sup> Olivera Prado, Mario. "*Sociología de la Corrupción: Base científica para emprender reales políticas anticorrupción*". [Capítulo en línea] Colegio de Sociólogos del Perú, Diciembre del 2002. <http://www.revistaprobidad.info/024/index.html>. [Consulta: Marzo 2006].

los factores sociopolíticos y culturales que posibilitan la corrupción. Entre estos factores, Olivera resalta tres:

- La Cultura de la viveza, la cual debe confrontarse con la responsabilidad educativa de los medios de comunicación de masas, siendo frontal contra la impunidad, oponiendo frente a la cultura de la viveza, la cultura de la inteligencia y del respeto a las reglas de juego social y, el testimonio positivo y buen ejemplo de los gobernantes.
- La Institucionalidad instrumentalizada utilitariamente; la legislación existente, en una buena parte de países, adolece de limitantes para que pueda constituirse en instrumento eficaz para la lucha contra la corrupción. La legislación que rige en varios países no contempla o no le da la fuerza de ley constitucional suficiente, a la participación ciudadana, en la lucha anticorrupción
- El Poder in fiscalizado, que debe ser enfrentado con mecanismos sociales en el control y fiscalización, exigencia de cumplimiento de funciones a órganos fiscalizadores y del control, generalizando mecanismos de transparencia y responsabilidad y, garantizando una libertad irrestricta de prensa<sup>21</sup>.

Realmente los tres aspectos representan una radiografía del Ecuador, y todos en su respectivo ámbito son cómplices de la corrupción y el delito. Para este propósito, quiero destacar la falta de participación y apoyo, que la constitución y las leyes, prestan a los ciudadanos para sean actores de la lucha contra la corrupción e impunidad.

---

<sup>21</sup>Olivera Prado, Mario. "*Sociología de la Corrupción: Base científica para emprender reales políticas anticorrupción*". [Capítulo en línea] Colegio de Sociólogos del Perú, Diciembre del 2002. <http://www.revistaprobidad.info/024/index.html>. [Consulta: Marzo 2006].

Igualmente señala Olivera que, la legislación existente en muchos países, incluso Perú (su legislación es base para mi conclusión en el capítulo cuarto), contiene muchas limitantes para poder crear un buen y eficaz instrumento de lucha anticorrupción. Señala entre otros, cuatro ejemplos<sup>22</sup> claves:

- La existencia de vacíos en la legislación de varios países, en el tratamiento y tipificación de nuevas modalidades de corrupción tales como: el soborno internacional, la narco- complicidad, la complicidad con el tráfico de armas, etc.
- La legislación que rige en varios países no contempla o no le da fuerza de ley constitucional suficiente a la participación ciudadana, en la lucha anticorrupción.
- La legislación anticorrupción no contempla la necesidad de neutralizar el modus operandi de los corruptos
- La legislación no contempla sanciones, ni mecanismos de control y fiscalización para las entidades fiscalizadoras que incumplen obligaciones

Sin embargo, señala que las posibilidades existentes para una lucha contra la corrupción, no funcionarán simplemente con la aplicación de los principios o con el reconocimiento de factores y limitantes, sino que también necesitan de una fuerte transparencia. Para eso Olivera señala que "la transparencia creemos que se logra, entre otros, con dos pasos importantes<sup>23</sup>:

---

<sup>22</sup> Olivera Prado, Mario. "*Sociología de la Corrupción: Base científica para emprender reales políticas anticorrupción*". [Capítulo en línea] Colegio de Sociólogos del Perú, Diciembre del 2002. <http://www.revistaprobidad.info/024/index.html>. [Consulta: Marzo 2006].

<sup>23</sup> Olivera Prado, Mario. "*Sociología de la Corrupción: Base científica para emprender reales políticas anticorrupción*". [Capítulo en línea] Colegio de Sociólogos del Perú, Diciembre del 2002. <http://www.revistaprobidad.info/024/index.html>. [Consulta: Marzo 2006].

- Claridad en la gestión y funcionamiento de los espacios normativos institucionalizados y estructurados, públicos y privados.
- Participación ciudadana en la lucha anticorrupción, fortaleciendo su capacidad de representación y de gestión (veedurías ciudadanas, presupuestos-participativos) y la creación de las oficinas de recepción de denuncias ciudadanas contra la corrupción en las entidades públicas."

Es claro ver que los argumentos establecidos por Olivera han creado impacto dentro de la sociedad Peruana. Su teoría la comparte el Dr. José Carlos Ugaz, ex Fiscal Ad-Hoc del Perú, quien igualmente señala que la lucha contra la corrupción necesita de varios principios para que sea eficaz. Dentro del Foro Anti Corrupción<sup>24</sup>, dado en la ciudad de Quito, el 25 de enero del 2006, el Dr. Ugaz señaló que "gran parte de la corrupción es dada por la presión política, por lo que se debe buscar independencia de la misma, debe crearse alianzas con, ONG's, sociedad civil, Iglesias, para proteger la investigación de estos casos. También debe darse una actuación transparente y de cara a la opinión pública". Igualmente, dijo que la búsqueda de aliados internacionales fue un gran respaldo para el seguimiento del caso Fujimori-Montesinos.

Es claro que todo lo señalado por Olivera es una sólida base para el inicio de mecanismos anticorrupción. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la lucha no sólo se rige a la creación de nuevos mecanismos, sino en el reconocimiento de los mecanismos ineficaces existentes, de tal forma que puedan ser reestructurados y fortalecidos en sus falencias y, cumplan con su función anticorrupción.

---

<sup>24</sup> USAID; Proyecto Sí Se Puede. *Experiencias Internacionales sobre Investigación de Casos de Corrupción que Trascienden Frontera*", Foro Anti-Corrupción (Teleconferencia), Quito, 25 de Enero del 2006.

Así, todos estamos expuestos a la influencia de la corrupción y solo con el permanente abonar a nuestros valores morales y el cumplimiento del deber ciudadano, nos mantendrán en la acera opuesta de la corrupción.

Las distintas normas, leyes o regulaciones, son una base fundamental para incentivar o limitar los actos de corrupción: "Las leyes (normas y regulaciones) establecen las reglas de juego en las que se desempeñan las actividades de los individuos y el funcionamiento de la administración pública<sup>25</sup>" (Saltos Galarza, 1999).

"Desde la perspectiva institucional, la posibilidad de que se produzcan actos corruptos se incrementará si el marco institucional o -las normas establecidas- no establecen los incentivos y los medios de cumplimiento obligatorio adecuados, para evitar que los funcionarios públicos y los usuarios perciban mayores ventajas en infringir las normas que en cumplirlas (Saltos Galarza, 1999)."

Por lo tanto, se debe reconocer el efecto de las leyes, que en lugar de prevenir la corrupción, generan más corrupción, por circunstancias como:

1. "las deficiencias de un sistema democrático carente de mecanismos que garanticen la transparencia, la participación ciudadana y la responsabilidad de los funcionarios públicos en la producción de las normas,
2. los efectos de la falta de acceso ciudadano a la información del Estado,
3. los efectos de la falta de participación ciudadana en la producción de normas y decisiones del Estado,
4. los efectos de la ausencia de mecanismos que garanticen la responsabilidad de los funcionarios públicos; y
5. el funcionamiento de la economía de mercado, que con relación a la sociedad la afecta y se ve afectada por la ausencia de normas transparentes, que frenen y

---

<sup>25</sup> Saltos Galarza, Napoleón. *"Ética y Corrupción"*. Estudio de Casos. Ecuador, 1999. pag 423.

obstaculicen la comisión de actos de corrupción, por sus intervinientes” (Saltos Galarza, 1999).

Sin embargo, vale resaltar que a raíz de las movilizaciones cívicas del 5 y 6 de febrero de 1997, que tuvieron como una de las iniciativas el rechazo a la corrupción, se dio pie a la creación de una importante normativa constitucional contra la corrupción. Entre estas están:

"Introduce el papel ético del Estado

Art. 1 El gobierno es ... responsable.

Art. 3 Son deberes primordiales del Estado: ...Garantizar la vigencia del sistema democrático y la administración pública libre de corrupción.

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

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

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

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

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

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

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

Denunciar y combatir los actos de corrupción.

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

Art. 136 Los diputados que incurran en violaciones al Código de Ética serán sancionados con el voto de la mayoría de los integrantes del Congreso. La sanción podrá ocasionar la pérdida de la calidad de diputado". (Saltos Galarza, 1999)

Por otra parte y muy a la mano de lo analizado anteriormente, están los mecanismos de control. Las disposiciones Constitucionales respecto al tema quedaron en medio camino. A pesar de la existencia de la Comisión Cívica de Control de la Corrupción, y de las actuales veedurías, el control a la corrupción no se ha visto. Lamentablemente, la politización de las instituciones es tan fuerte, que no hay un verdadero control, por lo que no hay resultados importantes por parte de los órganos de control, ya que de haberlo, se conocería y reconocería. Por otra parte, los casos que hay y que son investigados no son relevantes y, cuando alguno aparece, es por denuncia de algún político influyente o una entidad de prestigio social y económico. La verdad es que, como señala Saltos: " El problema no es sólo la corrupción, sino la impunidad. El eslabón clave está en el papel de los organismos de control" (Saltos Galarza, 1999).

Con relación al mecanismo de control antes mencionado, está el de investigación y sanción. Veamos en realidad cuantas sanciones han existido con relación a los casos de corrupción ecuatorianos. Como señala Saltos: " El tratamiento de los casos se diluye en manos de la justicia, una vez que ha pasado el interés de la opinión pública. Esta tendencia

ocurre con la justicia: conoce, tramita, pero luego todo queda, igualmente, en una suerte de limbo, donde nadie dice nada<sup>26</sup> (Saltos Galarza, 1999).

Tomando en cuenta que lo antes citado es información referida al año 1999, puedo afirmar con bastante precisión que, a la actualidad no han existido cambios positivos. Sino, refirámonos a los últimos datos de prensa: Qué pasó con el caso del cura Flores; qué pasa con el tema Texaco; qué pasó con la explosión en el cuartel Galápagos y otro sinnúmero de procesos de los sin rostro, de los que esperan el empujón de la mano divina.

Con todo lo mencionado, me permito anticipar una conclusión: Una buena forma de combatir la corrupción es combatiendo la impunidad. Capturan al delincuente y sale libre, procesan al desfalcador y sale libre, procesan a los que negocian fondos públicos y salen libres, procesan a los causantes de la crisis bancaria y solo uno esta sentenciado y preso. Para que tantas leyes, tantas comisiones anticorrupción, tantas veedurías. Nadie enfrenta, muchos desearían hacerlo, pero no tienen ninguna garantía ni estímulo que provoque romper el silencio y denunciar y, de ser necesario, acusar; la sensación es que la IMPUNIDAD se ha generalizado.

## **II.2.- SANCIÓN E INVESTIGACIÓN.-**

He analizado y comprobado la gran falencia del sistema, y a la vez mencionado la falta de adecuados lineamientos educativos. Ahora nos encontramos ante la tercera etapa, dentro del proceso anticorrupción. Frente a la etapa de investigación, que es el seguimiento,

---

<sup>26</sup>Aspiazu, Roberto. *La Corrupción y los medios de comunicación*. I Conferencia Nacional Anticorrupción, Quito-Guayaquil, julio, 1998. Cita utilizada por Saltos, Napoleón en su libro *Ética y Corrupción*. Pag. 111.

constatación y comprobación de la información recibida sobre un delito, posterior a la denuncia presentada; y, a la sanción, que es la aplicación de una pena a quienes cometieron el delito, también encontramos limitantes. No solamente es el hecho, de que no se denuncia porque el sistema no funciona, sino porque la gente evita involucrarse. Es decir, la investigación, persecución y posterior sanción de actos de corrupción no podrán darse, en buena medida, si la ciudadanía no se motiva a denunciar. La posibilidad de enfrentar los actos de corrupción es limitada, ya sea porque se tiene temor, como se citó antes, o no les importa porque no les afecta a ellos (principio de individualismo).

En el siguiente cuadro comparativo, que presenta un marcado crecimiento de los delitos, la instrucción fiscal que se inicia en cada año, representa en promedio alrededor del 10% de las denuncias. El llamamiento a juicio ha tenido un proceso irregular, evidenciando un decrecimiento paulatino en los últimos tres años, situándose del 29% al 17% de llamamiento a juicio en relación a la instrucción fiscal. Es decir, en el año 2005 de cada cien instrucciones fiscales hubieron 17 llamamientos a juicios. Del total de denuncias presentadas en los últimos 5 años, esto es 654,846, únicamente se dictaron 6331 sentencias, es decir el 0.1%.

**CUADRO COMPARATIVO**  
**ACTUACIONES CONFORME AL CODIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL VIGENTE**

ETAPAS	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL
	13 julio al 31 diciembre	enero - diciembre	enero - diciembre	enero - diciembre	enero - diciembre	
DENUNCIAS	56037	122542	136826	160830	178611	654846
<b>ACTUACIONES FISCALES</b>						
INDAGACIÓN PREVIA	35544	80489	97848	111635	120291	445807
DESESTIMACIÓN	889	2323	8926	14978	22833	49949
INSTRUCCIÓN FISCAL	4253	12700	15475	16636	17519	66583
CONVERSIÓN	50	298	502	559	574	1983
DICTAMEN	571	11821	12911	13778	13987	53068
PROCEDIMIENTO ABREVIADO	1	3	31	48	40	123
<b>RESULTADOS JUDICIALES</b>						
LLAMAMIENTO A JUICIO	68	2705	4485	4402	2994	14654
SOBRESEIMIENTO	37	1461	2323	2593	2123	8537
SENTENCIA CONDENATORIA	1	857	1524	1643	1073	5098
SENTENCIA ABSOLUTORIA	1	181	351	447	253	1233

FUENTE: Unidad Estadísticas Judiciales

Si se iniciara la práctica cívica de denunciar la corrupción, la magnitud de esos actos tendería a reducirse. Con tan solo el hecho, de que los delincuentes sepan que toda una sociedad esta garantizada para denunciar los actos de corrupción, la lucha contra este mal se presentaría con mejores posibilidades. Entiendo que la realidad de una propuesta así, está sujeta a muchos factores y presiones, pero es una alternativa viable y posible. Así podemos ver lo sucedido con el caso Fujimori-Montesinos, que lo analizaré más adelante, y la "Ley de Colaboración Eficaz"<sup>27</sup> del Perú.

Para hacer frente a la corrupción, es necesario saber donde está, y la única forma de hacerlo es a través de la investigación, pero a su vez, en la mayoría de los casos, ésta no podrá darse, porque no hay una denuncia que provea de elementos mínimos para la investigación y el resto del proceso. Por lo tanto, es aquí donde surge la estratégica participación ciudadana. Es decir, crear conciencia en la sociedad para que ésta se motive a denunciar. Si existe el incentivo y garantías adecuados, los ciudadanos podrán percibir el beneficio de ser informantes cívicos.

El doctor Luis José González Alvarez en su libro de Ética, dice: "...Limitándonos al problema de la moralidad, vemos que el único animal moral es el hombre. Sin duda tiene que ser así, ya que no puede haber vida moral si no hay vida racional." Indudablemente, el hombre está revestido de una serie de valores morales que le permiten actuar en función de cómo desarrollo esos valores. Por lo general, esos valores tienden a ser buenos, encuadrados con las normas impuestas y en una gran mayoría con un compromiso divino. Adicionalmente, el mismo autor refiriéndose a la conciencia dice:

---

<sup>27</sup> Ley promulgada para ayudar en la investigación del proceso Fujimori-Montesinos.

“...Se la denomina “voz de Dios” que nos habla en nuestro interior, “gusano” que muerde y remuerde, “voz del alma”. Cumple las funciones de “acusador”, “testigo” y “juez” al mismo tiempo. Apelamos a ella en contra de los prejuicios o del legalismo exagerado, identificándola con la autenticidad, y decimos “en conciencia debo hacerlo”. A veces identificamos la conciencia con la responsabilidad, cuando calificamos a alguien como un “hombre de conciencia”. Otras veces, nos referimos con este término al conjunto de principios fundamentales de orden moral y religioso que guían nuestra vida: “libertad de conciencia...”(2003).

Esa actitud de bien es un tremendo motivador para el informante cívico, tiene una razón moral, de conciencia, para decidirse a denunciar; indudablemente, debe sentirse seguro de que el cargo que se está auto delegando, esta revestido de la suficiente protección jurídica, clara y sin interpretaciones.

A pesar de todo, se debe tener en cuenta que la investigación y posible sanción de la corrupción y otro tipo de delitos no es fácil, como lo hemos visto con los casos Bucaram o Landes. Además, esta imposibilidad de investigación viene acompañada de una sensación de impunidad ante esos hechos. Por otro lado, es claro que la denuncia no es un tema fácil, ya que como se mencionó antes, muchos de estos delitos son difíciles de conocer y quienes tienen conocimiento no hablan por temor. Por lo tanto, la formulación de una denuncia trae consigo riesgos, tanto económicos como personales.

Por ello, a más de la voluntad moral y de conciencia mencionados, se deben precisar incentivos reales y/o personales, los que deben ser factibles y acoplados a la realidad y comportamiento social ecuatoriano; éstos pueden ser, por ejemplo, reducción de penas, protección personal y familiar, etc. Como seres humanos, en ese momento empezaremos la controversia entre si se denuncia por deber cívico o por interés. Por lo que debe

reconocerse que las denuncias serán motivadas por ambas causas. Por lo tanto, el presentar un esquema socio jurídico que permita la implementación de este recurso anticorrupción, antiimpunidad y antidelitos, será una abundante fuente de bienestar, paz y progreso socio económico.

Al volverse la corrupción en una condición cultural, ya no es suficiente combatir ese sistema, ahora la lucha debe ir hacia el destierro de los nuevos principios de individualismo, codicia, poder, etc., que han cercenado las entrañables costumbres de solidaridad, comunidad y fe en una sociedad más ética y segura.

La lucha anticorrupción en el Ecuador debe transformarse, como ha sucedido en otros países, en una lucha contra el silencio y la costumbre. En países como Estados Unidos de Norte América o en más cercanos como Chile y Perú, el mecanismo empleado se centró en la concientización de la ciudadanía. Es decir, en esos países se enseñó a las personas, que la lucha contra la corrupción y otros actos irregulares puede ser verdadera, siempre que ellos estén dispuestos a reconocer el mal y dar cara para destruirlo.

La Constitución Política del Ecuador estipula y reconoce la posibilidad que tenemos como ciudadanos para enfrentar la corrupción. Dentro del Título III, De los derechos, garantías y deberes, en el Capítulo 7, De los deberes y responsabilidades, en el numeral 14 del Art. 97, se dispone que:

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

14. Denunciar y combatir los actos de corrupción."

La norma suprema, no solamente nos ampara, sino que nos ordena, puesto que es un deber y una responsabilidad como ciudadanos, el denunciar y combatir todos los actos de corrupción. Por lo tanto, tenemos la facultad para combatir; ahora, necesitamos la voluntad para hacerlo. Hasta aquí, todo lo siento como un gran entusiasmo, puesto que no es suficiente la voluntad de hacerlo; en esa voluntad están inmersos una serie de elementos: familiares, económicos, sociales, laborales, que limitan esa voluntad.

Por ahora, es mi interés, dejar sentadas las bases socio jurídicas que nos permitan actuar sobre todas aquellas incorrecciones que se dan en instituciones públicas y privadas y, sin temor a represalias, ponerlas en conocimiento de las autoridades respectivas y de la misma sociedad.

Justamente, a raíz del deber y responsabilidad que tenemos como ciudadanos, y por la dificultad que existe de perseguir estos delitos, es que surge la figura del informante cívico<sup>28</sup>, que propongo. Esta figura ha sido tomada, en primera instancia, de la sociedad norteamericana, donde se la conoce con el nombre *Whistleblower*. Es gracias a esas personas que se han conocido muchas irregularidades dentro de poderosas empresas norteamericanas, las cuales, tras un proceso de investigación, han sido sancionadas.

Es evidente que esos informantes cívicos (*Whistleblower*) han actuado sin mayores complicaciones, puesto que se han sentido respaldados y motivados por el sistema; han tenido una ley que los proteja y premie por la denuncia, ya que se considera los beneficios

---

<sup>28</sup> Nombre dado a la figura de *Whistleblower*, se considera como informante cívico a cualquier persona que entregue información sobre actos irregulares, ya sea en instituciones públicas o privadas, según corresponda.

que se tiene por esto. Es por esta razón, que la presentación de un proyecto de protección y estímulo para los informantes cívicos es de gran importancia para nuestro sistema.

La Ley de Protección de Denunciantes<sup>29</sup> (Whistleblowers Act), "es un estatuto gubernamental que pone en práctica la protección de la libertad de expresión, estipulada en la Primera Enmienda, de los empleados que objetan una conducta que traiciona la confianza pública. La ley protege también las denuncias relacionadas con el abuso de autoridad, despilfarro grave, mala administración y peligros específicos para la salud o la seguridad pública<sup>30</sup>."

Tenemos el deber y la responsabilidad constitucional de denunciar las irregularidades. Ya que al mismo tiempo que la Constitución nos ordena hacerlo, también en alguna medida, nos protege con varios derechos: Nos garantiza la inviolabilidad a la vida, integridad personal, es decir nada de violencia física, psicológica, sexual o coacción moral, etc. Igualmente la comunidad internacional busca acabar con esas irregularidades, es por eso que a través de sus tratados y convenios promueve y apoya la lucha contra esos actos y la protección para quienes lo denuncian.

Estamos concientes del alto grado de corrupción que padece nuestro Ecuador, lo escuchamos o leemos diariamente; a todos los niveles, en todas las instituciones. Constatado así, en una encuesta presentada por el Proyecto Sí Se Puede, donde los parámetros son: 1 no es problema y 4 grave problema. La ciudadanía da un puntaje a la corrupción política y administrativa de 3.8 y 3.7 respectivamente, sobre cuatro. Puntajes similares a los que han sido presentados por Transparencia Internacional.

---

<sup>29</sup> Whistleblowers Act of 1989, con enmiendas realizadas en 1994.

<sup>30</sup> Concepto citado por Devine, Thomas, director jurídico del Government Accountability Project (GAP) (*Proyecto de Responsabilidad Gubernamental*), en su entrevista con David Pitts.

También es cierto que los buenos somos más, los corruptos son menos pero son poderosos, comprobándose esto en el puntaje recibido de 4.9 sobre 5<sup>31</sup>, que recibieron los partidos políticos y legisladores en el Ecuador. Entonces, es importante y urgente que las normas jurídicas regulen lo ya dictado en la Constitución, facilitando y promoviendo la posibilidad de que los ciudadanos podamos denunciar actos de corrupción, que son de nuestro conocimiento.

Con la realidad imperante en el Ecuador, ¿Quién se va a arriesgar a ser un informante cívico? Bajo las condiciones jurídicas actuales, NADIE!

Es lamentable decirlo, pero la verdad es esa. Si no existe ninguna garantía, porqué alguien debe arriesgar su estabilidad económica, psicológica, física y social? No solamente arriesgar, porque es un hecho, que bajo las condiciones actuales, quien actúe como informante cívico, perdería lo poco que tiene y seguramente lo convertirían en el delincuente.

Las normas jurídicas deben sintonizarse con los cambios sociales y las necesidades que permanentemente expresa la sociedad. Es un hecho, que el pueblo ecuatoriano desea ser un actor en contra de la corrupción y la forma más activa es actuando como informante cívico. Pero como ya lo dije, no existen las garantías jurídicas. Klitgaard señala que entre las estrategias para combatir la corrupción se encuentra el:

---

<sup>31</sup> Con relación a los sectores específicos, los puntajes van desde, 5 más corrupto a 0 menos corrupto.

"Involucrar al pueblo en el diagnóstico de los sistemas corruptos... Si se los consulta, los ciudadanos son fuentes fértiles de información acerca de dónde ocurre la corrupción. Los mecanismos para consultarlos incluyen..., organismos ciudadanos de vigilancia de las agencias públicas, la participación de organizaciones profesionales, líneas telefónicas directas, programas educativos, etc. La gente y los grupos empresariales deberían participar, protegidos por el anonimato...<sup>32</sup>(Kiltgaard)."

En este entorno, el informante cívico, acoplándose a la Ley de Colaboración Eficaz y el *Whistleblowers Act*, sería un gran aliado para combatir la impunidad, para evitar que el vecino que ultraja al niño, lo siga haciendo; para evitar que los que destruyen el medio ambiente, lo sigan haciendo; para evitar que la compañera siga siendo acosada o que el jefe siga robando los fondos públicos. Estaríamos muchos millones de habitantes en el Ecuador, atentos a denunciar hechos corruptos y evitar su impunidad.

Podemos notar que la presencia de esta figura no es nada nuevo, sino que es una institución previamente inscrita en nuestra Constitución, con el nombre de ciudadano, pero sin ninguna garantía ni norma que reglamente su participación. Por lo tanto, es importante que el legislador promulgue una ley que brinde las garantías necesarias para que el pueblo ecuatoriano se convierta en un informante cívico. El Estado debe promover el marco socio-económico para que sea factible el cumplimiento de la norma jurídica.

Es cierto que se ha desarrollado un esfuerzo jurídico e institucional, pero aun así, es insuficiente y en ocasiones inconfiable. Los resultados que se han visto y el incremento en el nivel de corrupción, muestran que por mas herramientas que se presenten, estas no son suficientes o no son eficientes. Por lo que debe crearse una normativa final que no sólo

---

<sup>32</sup> Klitgaard, Robert. *La corrupción y la promoción de la ética en el servicio público*. Escrito extraoficial. [en línea]. [http:// www.respondanet.com/spanish/Etica/klitgaard.doc](http://www.respondanet.com/spanish/Etica/klitgaard.doc) [Consulta: Marzo, 2006].

controle, sino que promueva la lucha contra esos actos, incentive a la denuncia y al mismo tiempo garantice y proteja a los informantes cívicos.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **EFECTO DE LA APLICACIÓN DE LA NORMATIVA JURÍDICA SOBRE INFORMANTES CÍVICOS EN OTROS PAÍSES**

A pesar del sinnúmero de excusas que se han presentado, para señalar que la corrupción no puede ser reducida, hay países que han desarrollado formas alternativas para enfrentarla. Estados Unidos, Perú, Australia han introducido normativas para los informantes cívicos, como elemento fundamental en el proceso anticorrupción, antimpunidad y lucha contra la delincuencia. Otros "...países como Botswana, Chile, Costa Rica y Eslovenia, han reducido la corrupción a niveles comparables a la de muchos países industrializados ricos, ponen en tela de juicio la idea muy generalizada de que un país debe hacerse rico para poder combatir la corrupción" (Kaufmann,2004). Otros gobiernos han dicho que la corrupción se está reduciendo, pero la sociedad no opina igual. Otros señalan que esa es una práctica sólo de países en vía de desarrollo, pero todos vemos que no es así. Kaufmann señala que "...es importante recalcar que no se trata de un problema de los países en desarrollo exclusivamente, Luchar contra la corrupción es un desafío mundial"(2004). Por último, se dice que no hay los recursos necesarios para combatirla, pero se sabe que incluso, pese a existir, tampoco se hace lo suficiente y apropiado para optimizar los escasos recursos. Así lo señaló Indira Gandhi, quien sostenía que "...una institución que dice que no puede hacer nada por carecer de recursos, es tan ineficiente como aquella que dice que puede hacerlo todo con recursos<sup>33</sup>." Por otro lado, hay países

---

<sup>33</sup> Revista Probidad. [http://www.revistaprobidad.info/25/art\\_11.php](http://www.revistaprobidad.info/25/art_11.php) [Consulta: Marzo 2006]

que sin presentar ninguna de estas excusas, se han concientizado que la realidad de sus pueblos puede cambiar con la búsqueda de formas alternativas de lucha contra la corrupción.

Mientras en el Ecuador enfrentamos casos de impunidad, como ha sido el caso de banqueros corruptos, sin tener respuestas oportunas y ejemplarizadoras; en Estados Unidos, casos como Enron<sup>34</sup> y en Italia el de Parmalat<sup>35</sup>, casos emblemáticos de fraude corporativo de magnitud mundial, que fueron posible sancionarse, en gran parte, gracias a las oportunidades que esas leyes dan a la ciudadanía para que denuncien o testimonien en contra de los delincuentes involucrados. Como señala María Sara Jijón en su presentación, "La corrupción en el sector privado: una realidad campante"<sup>36</sup>, son casos que han sido investigados y sancionados, los cuales han presentado efectos y resultados notorios ante la sociedad.

### **III.1.- EN ESTADOS UNIDOS.-**

La creación de una normativa sobre informantes cívicos, fue determinante en la lucha anticorrupción dentro de los Estados Unidos. En 1989 se promulga el *Whistleblowers Act*, y posteriormente, por medio de las respectivas enmiendas, como la de 1994, se refuerza y promueve su aplicación. El *Whistleblowers Act* es un "estatuto gubernamental que pone en práctica la protección de la libertad de expresión, estipulada en la Primera Enmienda, de

---

<sup>34</sup>Entre las víctimas de Enron se pueden contar a miles de incautos inversionistas que perdieron aproximadamente 60 mil millones de dólares, y miles de empleados que perdieron sus empleos.

<sup>35</sup> Los dueños de Parmalat, y sus más altos ejecutivos (cómplices) hicieron desaparecer casi 16 mil millones de euros, en una serie de transacciones fraudulentas que involucraron cerca de 250 empresas en 10 jurisdicciones distintas en 4 continentes. Las familias italianas afectadas llegan a más de 200 mil. Datos presentados por María Sara Jijón en su presentación del 17 de Febrero.

<sup>36</sup>Jijón, María Sara; Proyecto Si Se Puede Presentación. *La corrupción en el sector privado: una realidad campante*. Conferencia, Quito 17 de Febrero, 2006.

los empleados que objetan una conducta que traiciona la confianza pública. La ley protege también las denuncias relacionadas con el abuso de autoridad, despilfarro grave, mala administración y peligros específicos para la salud o la seguridad pública."

A raíz de la promulgación de esa ley se han sentado las bases para buscar un buen gobierno corporativo o público. La oportunidad que se le brinda al ciudadano norteamericano es única y sólida, ya que tiene el poder en sus manos, para denunciar actos irregulares y de corrupción.

Igualmente en el Ecuador, ese deber de denunciar, se encuentra estipulado en la normativa suprema del Estado, pero con la gran diferencia de que en Estados Unidos ha sido reforzada con la promulgación y aplicación de normativa secundaria. La posibilidad de aplicar esta Ley en los Estados Unidos se da, ya que hay mayor confianza en el sistema. En términos generales, el norteamericano sí se siente respaldado por el Estado al momento de enfrentar sus denuncias, sobre hechos corruptos. Este hecho es verificable al revisar las distintas publicaciones realizadas por entidades como el *National Whistleblowers Center* o el *GAP* y constatar la voluntad de la sociedad por poner límites a los distintos delitos o actos corruptos. Entre las publicaciones que presentan en el *GAP*, encontramos temas recientes como la: " Ocultación y Manipulación de información, por parte de la farmacéutica Procter & Gamble, sobre los efectos de Actonel, medicamento para la osteoporosis."

Es claro que la existencia de organizaciones como *National Whistleblowers Center*<sup>37</sup> o el *Government Accountability Project*<sup>38</sup> (GAP), entre otros, promueve y precautela la

---

<sup>37</sup> El National Whistleblowers Center (Centro Nacional de Denunciantes) es una organización educacional y jurídica, sin fines de lucro y exenta de impuestos, dedicada a ayudar a los denunciantes (whistleblowers). Desde 1988, el Centro ha utilizado las denuncias de los

adecuada aplicación de esta ley. Su objetivo radica en la promoción de la denuncia, a través de la ciudadanía. Es por eso que su lucha por proteger y defender a quienes denuncian es permanente.

De acuerdo a esas instituciones, la aplicación de la ley ha sido efectiva. La ciudadanía se ha sentido apoyada en su lucha contra los actos violatorios y destructivos. En una entrevista<sup>39</sup> realizada a Thomas Devine, director jurídico del GAP, se le preguntó que tan eficaz ha sido la aplicación de la ley, y su respuesta fue la siguiente:

"Probablemente la ley nunca ha sido más eficaz... Ha demostrado un compromiso incondicional con los principios del sistema de méritos que son la base de esta ley y los ha aplicado en forma imparcial, lo cual le ha ganado el respeto de todas las partes.

Esta ley la administra también la Oficina del Asesor Legal Especial, que lleva a cabo investigaciones informales de presuntas violaciones del sistema de reconocimiento por mérito. Desde 1998 esta oficina ha hecho importantes progresos, revirtiendo cuestiones con su credibilidad" (Devine, Thomas).

Igualmente, para señalar la verdadera eficacia de esta ley, Devine cita dos ejemplos que se han dado, amparados en la misma:

---

whistleblowers para mejorar la protección ambiental, seguridad nuclear, y la transparencia gubernamental y corporativa. El principal objetivo del Centro es asegurar que las denuncias sobre acciones que violan la ley o afectan el medio ambiente por parte de gobierno o las industrias, sean escuchadas en su totalidad, y que los denunciantes quienes se arriesgan para denunciar esas malas prácticas, sean defendidos. La misión del Centro es reforzar los derechos de los denunciantes y ayudar a que las denuncias presentadas sean de conocimiento público, para salvaguardar el beneficio del pueblo Norteamericano.

<sup>38</sup> EL Government Accountability Project (GAP) es un grupo de interés público sin fines de lucro, desde hace 28 años, que promueve la transparencia gubernamental y corporativa por medio de la aplicación de la libertad de expresión, protección y defensa de los denunciantes y concientización y colaboración de la sociedad civil.

<sup>39</sup> Entrevista publicada por revista Probidad en [http://www.revistaprobidad.info/25/art\\_11.php](http://www.revistaprobidad.info/25/art_11.php)

"Un ejemplo de la influencia que puede tener la Ley de Protección de Denunciantes<sup>40</sup> es el caso de objeciones, por incumplimiento del deber en el fallo de la Comisión Fiscalizadora Nuclear, para hacer cumplir los requisitos de seguridad pública en instalaciones bajo construcción.

Las revelaciones hechas por denunciantes en una planta en Ohio, por ejemplo, llevó a la cancelación de una instalación nuclear casi terminada, porque se habían violado sistemáticamente las leyes de seguridad nuclear. Luego de intensas investigaciones, motivadas por las revelaciones de denunciantes, los propietarios convirtieron la planta en una instalación a carbón, que actualmente funciona en forma segura.

Otro ejemplo sería la defensa de empleados contra represalias. Un agente de policía en un hospital de la Administración de Veteranos denunció la conducta sádica y racista contra los veteranos por parte del jefe de policía local. El jefe despidió al agente de policía pero éste ejerció sus derechos e hizo que se anulara su despido. Eventualmente el jefe de policía perdió su puesto y se le forzó a declararse culpable de una serie de felonías en sus delitos."

El *Whistleblowers Act* promueve la denuncia, no sólo de delitos sobre corrupción, sino de otros delitos que afectan el bienestar de la sociedad. Al igual que su protección, varía dependiendo de quien realiza la denuncia.

Por lo tanto, es claro que los efectos derivados de la aplicación de esta ley en el sistema norteamericano, ha tenido resultados sobresalientes. Ahora, con este antecedente queda en verdad la duda, sobre que hubiera pasado con el colapso bancario de 1999 o con la crisis de la Corte Suprema de Justicia; hubieran llegado a esos niveles tales hechos, si hubiera existido una ley similar?

---

<sup>40</sup> En Estados Unidos el Whistleblowers Act se traduce en Ley de Protección al Denunciante, en esta tesina el nombre dado es Informante Cívico.

Por lo tanto, vemos que la aplicación de esta normativa abarca un campo más amplio que el de la corrupción en el sector público. La ley señala que la protección se dará también a personas que denuncien actos o delitos que pongan en riesgo el bienestar de la comunidad, incorporando al ámbito de esta ley, tanto al sector público como al privado<sup>41</sup>. El informante cívico realiza su labor cívica, no sólo con relación a las actuaciones u omisiones del Estado, sino que sus denuncias se presentan frente a la omisión o actuación delictiva o fraudulenta de empresas privadas.

La motivación por denunciar va más allá de su deber y se complementa con las distintas garantías y beneficios que la ley genera. La ley garantiza la protección del informante a través de diferentes y específicos mecanismos, como la protección policial, seguridad laboral, cambio de identidad, etc.

Por lo tanto, las denuncias son presentadas por la confianza que se genera, no sólo por la ley en sí, sino por la del sistema, al ver que la denuncia si encuentra respuesta con una pronta investigación y posterior sanción.

### **III.2.- EN AUSTRALIA.-**

El mecanismo de lucha anticorrupción, como el *Whistleblowers Act*, se ha extendido con probada aceptación, por lo que otros países ya empezaron a aplicarla. Australia ha utilizado el mismo estatuto y los mismos mecanismos de ejecución que en Estados Unidos; por lo tanto, el análisis de la ley para este país, será breve.

---

<sup>41</sup> Entiéndase por sector público a todas las entidades de gobierno o que trabajen con el gobierno, y para sector privado toda empresa sin necesidad de tener vínculos con el gobierno.

A pesar que en Australia la existencia de un *Whistleblowers Act* no es tan antiguo, como en Estados Unidos, existe la figura en los mismos parámetros que se da en Norte América. Al igual que en Estados Unidos, el *whistleblower* es aquella persona que se decide a denunciar sobre actos de corrupción y otros actos irregulares.

En Australia la existencia de actos de corrupción también preocupa a la ciudadanía, es por esta razón que se creó el *Whistleblowers Australia Inc.*<sup>42</sup>. Dentro de la preocupación de los ciudadanos australianos, se encontraba la imposibilidad de denunciar actos de corrupción, sin temor. El derecho a la libre expresión se veía totalmente limitado por quienes corrompían el sistema. Según exposiciones hechas por "miembros anónimos"<sup>43</sup> del *Whistleblowers Australia Inc.*, la posibilidad de contar con una herramienta de apoyo, vuelve a la denuncia, en un paso no tan duro que dar. Claro que no todo se ha solucionado, por ejemplo uno de los temas actuales que enfrenta la Asociación, son casos en los que existen violaciones por parte de estudios jurídicos. Casos tales como, sobrefacturación o facturación a más de un cliente, por el mismo servicio. Es claro que la aplicación de la ley no genera soluciones inmediatas, puesto que el objetivo es crear una solución a largo plazo, y no simples propuestas de corto plazo.

### **III.3.- EN PERÚ.-**

---

<sup>42</sup> Es una asociación creada en 1991, para quienes han denunciado actos de corrupción o cualquier acto irregular, especialmente quienes han sido víctimas de ellos, o para quienes desean denunciar o apoyar a quienes lo hacen.

<sup>43</sup> Se entiende dentro del mecanismo empleado por las organizaciones de Whistleblowers, que la identidad se reservará. Por lo tanto, quienes presentan las denuncias no serán identificados si no lo desean. Igualmente, se mantiene la reserva para quienes apoyan o solicitan asesoría en caso de querer presentar una denuncia.

Es claro que cada país tiene sus propios antecedentes y expectativas respecto a la aplicación de la normativa que se propone. En el caso de Perú, "La Ley de Colaboración Eficaz<sup>44</sup>," se promulga a raíz del caso Fujimori - Montesinos. La situación que había atravesado Perú por este caso, necesitaba de un apoyo rápido para seguir con la solución del mismo. Señala el Dr. José Carlos Ugaz, quien participó del caso Fujimori - Montesinos, en el Foro Anti-Corrupción<sup>45</sup>, que "a pocas horas de la promulgación de la ley había colas para delatar sobre hechos, a cambio de una disminución de penas;...ayudó en gran medida al caso", dijo que "gracias a las normas de colaboración y a las medidas cautelares, se recuperó hasta la fecha, 230 millones de dólares". Fue con ayuda de esta normativa que se pudo descubrir hechos que no se conocían y que nunca se hubieran conocido, igualmente ayudó a agilizar la recuperación de bienes y dinero.

En el Perú se han realizado un sinnúmero de análisis para encontrar mecanismos de lucha contra la corrupción. Se ha establecido que los mecanismos anticorrupción son políticas públicas, por lo que su creación no es nada fuera de lo común. Señala el autor Mario Olivera Prado<sup>46</sup> que, "en principio las políticas anticorrupción son Políticas Públicas. Como tales, son lineamientos valorativos y prescriptivos de conductas, en un área social o sectores del Estado y están orientadas a clarificar y definir soluciones frente a problemas públicos y particularmente en perspectivas de mediano y largo plazo."

---

<sup>44</sup> Nombre dado a la "Ley de Protección a Informantes Cívicos" o "Whistleblowers Act," en el Perú.

<sup>45</sup> USAID; Proyecto Sí Se Puede. *Experiencias Internacionales sobre Investigación de Casos de Corrupción que Trascienden Frontera*", Foro Anti-Corrupción (Teleconferencia), Quito, 25 de Enero del 2006.

<sup>46</sup> Olivera Prado, Mario. *Sociología de la Corrupción: Base científica para emprender reales políticas anticorrupción*. Colegio de Sociólogos del Perú, Diciembre del 2002.

Dentro del caso del Perú, se buscó alternativas válidas para investigar y sancionar a los sospechosos de delitos, alternativas donde la sociedad participó directamente en las denuncias para lograr una sanción a la corrupción del gobierno Fujimori-Montesinos. Por supuesto que la ley en mención incluye la retribución de incentivos y otros beneficios en favor de los denunciantes.

Por otra parte, la perspectiva en Perú es que, la aplicación de la Ley de Colaboración Eficaz no será de resultados positivos únicamente para el caso Fujimori-Montesinos, sino para muchos más. A raíz de esto, el Congreso de la República de Perú aprobó la aplicación de los alcances a esta Ley, para quienes tengan participación en delitos contra los derechos humanos<sup>47</sup>. Se señala que, dado lo piramidal de la organización criminal, quienes desarrollan diversas estrategias de autoría o complicidad de la corrupción, no son identificables, por lo que ha sido indispensable que la justicia rompa con el secreto de la organización. Para esto, la Ley de Colaboración Eficaz, propone la concesión de ciertos beneficios, como reducción de pena o eliminación de la misma, para quienes entreguen información acreditada encaminada al descubrimiento, investigación y sanción de los actores. Es claro que el objetivo es persuadir a quienes, sin tener autoría en las violaciones, proporcionen información, para crear un fuerte mecanismo contra la impunidad.

Es de gran importancia señalar que la aplicación de tan importante normativa necesita de un gran respaldo. Si el gobierno no descubre los beneficios que esta normativa ofrece frente a la lucha contra la corrupción, no habrá resultados positivos. En un artículo publicado por diario La Republica del Perú, se señala que:

---

<sup>47</sup> Rivera, Carlos. *Publicación Consorcio Justicia Viva*. Lima, Perú. Septiembre 24 del 2003.

"...el denominado sistema de colaboración eficaz, se encuentra amenazado por la desidia del Estado, que ofrece protección a quienes se acogen a la colaboración eficaz y luego incumple con otorgarla. Y también, ligado a lo anterior, por la actuación de sicarios ligados a la mafia, cuyos tentáculos de corrupción han logrado introducirse impunemente en establecimientos penitenciarios y burlar sus endeble mecanismos de seguridad..." (10 de febrero del 2006).

El respaldo estatal es sin duda primordial, la ley por sí sola, como norma positiva, no es funcional, ya que se requiere de algo más que la coercitividad; como es evidente, incluso en un país donde ya se aplica la ley, si los sistemas del estado no funcionan de manera oportuna y eficiente, no se podrán explotar los beneficios que de esa ley se derivan.

#### **III.4.- EN CHILE.-**

El Dr. Sergio Muñoz, Ministro de la Corte Suprema de Chile<sup>48</sup>, señaló en el Foro Anti Corrupción en la ciudad de Quito, que la situación de la corrupción en Chile no es muy distinta a la de otros países. Sin embargo, algunas de las estrategias que se han empleado en Chile, han sido, "la reforma de la administración de justicia, división de casos, donde la etapa de investigación se encuentra bajo un magistrado y la de acusación pasa por sorteo a otro, como se dio en el caso Pinochet."

A pesar que Chile, no contempla en su normativa una "Ley de Colaboración Eficaz" o un *Whistleblowers Act*, si cuenta con leyes que mantienen cierta similitud, como es la normativa sobre probidad y transparencia. Donde se busca, a través de la participación ciudadana, la transparencia dentro del sistema. Es decir, que se maximice la entrega de

---

<sup>48</sup> USAID; Proyecto Sí Se Puede. *Experiencias Internacionales sobre Investigación de Casos de Corrupción que Trascienden Frontera*", Foro Anti-Corrupción (Teleconferencia), Quito, 25 de Enero del 2006.

información sobre la gestión de las autoridades, a los ciudadanos, particularmente sobre la manera en que se negocian contratos con el sector privado, los mecanismos de nombramientos en cargos públicos o de alta responsabilidad y los procedimientos de financiamiento de obras y actividades de relevancia pública.

Sin embargo, en un artículo publicado en la Revista Probidad<sup>49</sup>, se sostiene que:

"Sin pretender tener la solución para resolver la crisis ética que vive Chile, algunos conceptos generales son válidos en cualquier circunstancia. En primer lugar el rol activo de la sociedad civil. No hay sociedad civil en el mundo que justifique la corrupción porque ella perjudica a los más pobres y porque crea un ambiente de frustración nacional, al generar un sistema donde ascienden y disfrutan de privilegios personajes que no han aportado nada real al país."

Igualmente, se reconoce que el crecimiento de la corrupción debe interrumpirse urgentemente, dentro del mismo artículo y haciendo referencia al caso Pinochet, se cita que, "Así como hubo impunidad para los casos de violaciones a los derechos humanos, todo parece indicar que habrá impunidad para los corruptos. De los 300 casos denunciados sólo hay 2 personas condenadas a penas leves<sup>50</sup>."

La normativa de la que dispone actualmente Chile, más el sentimiento que se refleja en su población, son un camino muy cercano para la introducción de disposiciones legales sobre colaboración eficaz o informantes cívicos.

---

<sup>49</sup> Revista Probidad. [http://www.revistaprobidad.info/25/art\\_11.php](http://www.revistaprobidad.info/25/art_11.php) [Consulta: Marzo 2006].

<sup>50</sup> Revista Probidad. [http://www.revistaprobidad.info/25/art\\_11.php](http://www.revistaprobidad.info/25/art_11.php) [Consulta: Marzo 2006].

### III.5.- RESUMEN.-

Los beneficios que ha brindado la aplicación de esas normativas, han sido muy alentadores, tanto para Perú como para Estados Unidos y Australia. Definitivamente, la implementación de leyes similares serían de gran ayuda para la lucha contra la corrupción en otros países. Señala Thomas Devine, al responder la pregunta<sup>51</sup> hecha por Pitts, sobre si leyes como éstas, serían aplicables en otros países y, si la aplicación de esa normativa sería posible, dice:

"...sin duda alguna, aunque el alcance y la naturaleza del desafío variará enormemente. Los denunciantes son el factor humano, que es el talón de Aquiles para la corrupción burocrática. Estos estatutos, para la libre expresión son leyes del derecho a saber, no sólo por parte del público, sino por los legisladores y los administradores de agencias responsables de mantener a las entidades sociales en funcionamiento y de defender sus mercados.

En un sentido muy real, las leyes que protegen al denunciante son el nervio vital que permite a los administradores captar alertas oportunas de problemas, lo que les permite una buena probabilidad de limitar el daño, antes de que ocurra un desastre evitable".

Tomando la frase de Devine, "sin duda alguna," la creación y aplicación de una Ley de Protección a Informantes Cívicos, en el Ecuador, contribuiría a la reducción de la corrupción e incluso, sería un detonante que cambiaría las condiciones sociopolíticas y económicas actuales. Generando una concientización social, donde el ciudadano, al verse respaldado por el sistema jurídico, se decida a formar parte de esa mayoría de buenos que repudian la "corrupción cultural" en que vivimos.

---

<sup>51</sup> Pregunta contenida en la entrevista hecha a Thomas Devine, director jurídico del GAP, sobre el Whistleblowers Act, y publicada en la Web en <http://www.revistaprobidad.info>.

Como se ha visto en otros países, los cambios no serán inmediatos, pero sería el inicio de una verdadera lucha anticorrupción, antimpunidad y antidelitos.

Por lo tanto, al adaptar a nuestra realidad jurídica las figuras del Whistleblower Act y la Ley de Colaboración Eficaz, contaríamos sino con una solución, con un mecanismo universal y viable para reducir la corrupción. El informante cívico, que somos todos los ciudadanos, sería el gestor de los cambios, no solamente de tipo anticorrupción, sino que contribuiría a elevar y poner en acción nuestros valores morales, que en ocasiones hemos tenido que reprimirlos.

## CAPÍTULO CUARTO

### LEY DE PROTECCION AL INFORMANTE CIVICO

#### IV.1.- RELACION DEL WHISTLEBLOWERS PROTECTION ACT Y LA LEY DE COLABORACIÓN EFICAZ CON MI PROPUESTA

El *Whistleblowers Act* vigente en Estados Unidos y Australia, y la Ley de Colaboración Eficaz promulgada en Perú, son estatutos complementarios. Si bien el primero atiende principalmente asuntos relacionados con denuncias de actos cometidos por elementos del sector privado y, el segundo se relaciona con actos cometidos por elementos del sector público, su objetivo es similar: recibir denuncias cívicas o con algún interés personal o económico, que permitan vincular, investigar, procesar y sancionar a esos delincuentes, que de otra forma, quedarían en la impunidad.

Tal como lo describí en capítulos anteriores, tanto los actos de corrupción, como los otros delitos que también afectan a la colectividad, mantienen su ritmo de crecimiento, alentados por la permanente impunidad de que gozan. Ya lo recalcó Zaffaroni: "...el consenso entre quienes ejercen poder dentro de una sociedad, no se produce porque los refuerce los valores que niegan, sino porque les fortalece su impunidad ante el poder punitivo"<sup>52</sup> (2005).

Esta afirmación de Zaffaroni, en buena hora, está perdiendo su vigencia en los países donde se ha normado el *Whistleblowers Act* y la Ley de Colaboración Eficaz, puesto que

---

<sup>52</sup> Zaffaroni, Eugenio Raul. *Manual de Derecho Penal*, 1a. ed. Buenos Aires, Ediar, 2005. Pag.43

gracias a las facilidades que recibe todo un conglomerado social, éste ha participado para que los delitos sean investigados y sus responsables sancionados, demostrando así, que la impunidad está dejando de ser parte de esos sistemas.

Tamizando la experiencia de las normas citadas, pretendo proponer el establecimiento de un nuevo actor jurídico en la legislación ecuatoriana: el informante cívico, quien amparado en una ley que lo proteja y, animado por su conciencia o algún interés, sienta la voluntad de denunciar hechos corruptos que afecten los intereses del Estado, entendiéndose por Estado a los diferentes actores del convivir nacional: el gobierno central y seccional, la empresa privada, organizaciones no gubernamentales y todos los habitantes del Ecuador.

#### **IV.2.- ANALISIS PARA PROPONER LA LEY DE PROTECCIÓN AL INFORMANTE CIVICO EN EL ECUADOR**

Considerando los resultados obtenidos en países como Estados Unidos y Perú, debemos examinar los posibles efectos que generaría la aplicación de normativas similares en el Ecuador. Es claro que la cultura ecuatoriana difiere de la norteamericana y es muy parecida a la peruana. Sin embargo, las causas que originan la corrupción o cometimiento de delitos y sus efectos, son muy similares.

En la actualidad existen delitos y actos corruptos: la coima al policía, el padrinazgo, el reparto de puestos públicos, cambiar la partida arancelaria para pagar menos derechos, el niño obligado a trabajar, el empleador que no paga completo a sus trabajadores, el uso de dinero público para gastos personales y, una infinidad más de actos, que para completarlos necesitaría más hojas que las utilizadas en toda mi tesina. Lamentablemente, todo eso se ha

convertido en parte de nuestro diario vivir, parecería que ya no nos molesta, aprendimos a convivir con ellos o, hastiados de no poder hacer nada, a ignorarlos, a ser indiferentes, nos volvimos individualistas.

En el Ecuador las personas mantienen parámetros de convivencia muy diferentes. Es decir, que el ámbito económico, social, educativo, etc., es tan disímil, que muchas personas harían lo que sea por sobrevivir, por lo que, igualmente, muchas personas impondrían su interés personal al de la comunidad. Para paliar esto, se requiere otra política de estado. El Estado debe buscar una redistribución más justa de la riqueza, que le permita al ciudadano vivir y actuar con dignidad, que no se vea agobiada su conciencia por la necesidad de sobrevivir.

Conocemos por información de los medios que, los ecuatorianos están cansados de tanta corrupción, y, en buena medida, por esa causa, desafortunadamente, se han “botado” varios presidentes en los últimos años. Definitivamente esa no es la solución, es simplemente la reacción en cadena de una ciudadanía saturada. Pero, por qué llegar a esos extremos? Por qué alguien no dijo algo, antes de que colapse el sistema? Simplemente, nadie se arriesga “a comprarse un pleito”, porque a la final “sale mal parado”. Y, es la verdad, no existe ningún precepto jurídico que le garantice a una persona que su denuncia será procesada con la más absoluta confidencialidad y que su seguridad no corre ningún riesgo. Entiéndase por seguridad, la: laboral, económica y personal.

Casi todas las leyes vigentes en el Ecuador incluyen en sus respectivas normativas, uno o varios artículos relacionados con la denuncia, pero simplemente como meros enunciados, es puro derecho positivo. Los que denuncian lo hacen únicamente porque algo les ha

afectado personalmente, cuando representan una institución y el acto es público o porque tienen un interés político o económico y en algunas ocasiones por resentimientos o venganzas.

La denuncia, dentro de la aplicación de una Ley de Protección al Informante Cívico, va mucho más allá del interés personal, que sigue teniendo un rol importante en mi tema, es la reacción cívica y de conciencia de los ciudadanos dispuestos a combatir la corrupción que ve, de la que tiene información y que desea exterminarla. Esta sería la verdadera voz del pueblo.

El Oriente ecuatoriano está enfrentando una de las "catástrofes ambientales" más grandes de su historia. Por qué alguien no se decidió a denunciar hace 20 o 30 años el daño que causaba la compañía Texaco al subsuelo y ríos del Oriente ecuatoriano? Algunos dirán: por un salario, por una dádiva o quizá por una coima, todas las respuestas pueden tener algo de verdad; pero lo que definitivamente es cierto, que de haber existido una ley que promueva y proteja al informante cívico, alguien de las miles de gentes que convivían en la zona afectada o conocedora del problema, hubiera denunciado el daño que se estaba causando. Esa posibilidad hubiera evitado a muchos niños vivir con el trauma de flagelos físicos y mentales. Si la protección para denunciar un acto tan impactante como este, hubiera existido, no se habría ocasionado tanta violación a los Derechos Humanos y, en el futuro, cualquier empresario pequeño o gigante, pensaría dos veces antes de actuar irresponsablemente.

La implementación de una Ley de Protección al Informante Cívico, sería un paso importante para la lucha anticorrupción, ya que estaríamos enfrentando al delito como tal y

a la tan despreciable impunidad. Si la sociedad se siente garantizada y motivada se puede lograr mucho. Zaffaroni señala que los, "verdaderos obstáculos a la perseguibilidad se presentan en algunos delitos cuya persecución punitiva depende de que la víctima formule una denuncia, con la expresa mención de su interés en habilitar el proceso de naturaleza punitiva contra los intervinientes en el delito" (2005).

Esto se da porque la gente no confía en los juzgadores ni en los investigadores. Aquí nuevamente es fundamental la participación del Estado con la instrumentación de políticas justas y ágiles en el proceso judicial. En parte de esto, ya hemos dado unos avances al aplicar en los procesos judiciales, el procedimiento oral.

Por lo tanto, es necesario eliminar esos obstáculos para conseguir los resultados que se espera de una ley de protección al informante cívico. Claro que no todos los casos, por su naturaleza, serán fáciles de conocer e investigar, pero la correcta implementación de incentivos y de beneficios, pueden hacer que se facilite el conocimiento e investigación de los casos.

Como ya lo dije, mi proyecto es la mejor fusión de las dos experiencias: Estados Unidos y Perú; delitos privados y delitos públicos. Entonces, en este punto es oportuno aclarar la función que tendría el informante cívico en el Ecuador. Al respecto, en el Ecuador necesitamos una norma que haga relación a todos los delitos que afecten una norma jurídica o las buenas costumbres, indudablemente que deben admitir las excepciones que las mismas leyes establecen, como la denuncia entre cónyuges. El informante cívico sería aquella persona que conoce del cometimiento de un delito y contribuye con su información o denuncia para que se procese al delincuente. O, aquella persona que habiendo participado en un delito u otro acto irregular decide denunciar el hecho, a cambio de un beneficio.

Sin embargo, existe una amplia diferencia entre las personas que presentan la denuncia. Si tomamos al informante cívico como la persona protegida bajo el Proyecto de Ley de Protección al Informante Cívico, veremos que este puede participar en distintos grados. Por ejemplo, si el informante cívico denuncia delitos de corrupción o delitos ambientales, en los que ha tenido participación directa, su beneficio y protección serán distintos a los del informante cívico que lo haga por simple civismo o por ser víctima del acto.

En el Ecuador se han dado varias vías de lucha contra la corrupción. Se han hecho desde campañas estudiantiles hasta veedurías, para generar mayor control, pero no se ha logrado un resultado visible. Tenemos artículos dentro de distintas normativas que buscan fomentar la transparencia y limitar la corrupción, por ejemplo del Art. 3 y 97 de la Constitución, o el Art. 103 del Código Tributario, el cual promueve la investigación y tramitación de denuncias tributarias, pero no promueve la denuncia ni garantiza al denunciante. Igualmente hay normativa más completa con relación a la transparencia y por lo tanto limitantes al campo de la corrupción, como es la Ley orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, y la Ley de Acceso a la Información Pública, entre las más recientes.

Debemos entender que, al momento que hablamos sobre promover e incentivar la denuncia, estamos hablando de beneficios para el Informante. Muchos de los beneficios generados bajo el *Whistleblowers Act*, se centran en una remuneración económica, otros son protección sin restricciones al informante y su familia, si la hubiere. En el caso de la Ley de Colaboración Eficaz, el beneficio y a su vez el incentivo se da a través de la negociación de la pena y la protección al Informante.

Sin embargo, se debe tener en cuenta al "ser humano como ente racional, que siempre hace un cálculo de costo y beneficio"<sup>53</sup> (Zaffaroni, 2005). Lo que induciría al ciudadano a pensar sobre, que es más beneficioso, callar y estar propenso a una pena alta, o hablar y recibir una mejor pena.

Con relación a los beneficios, debemos tener presente lo que se plantea en la doctrina penal y lo que señala Zaffaroni: "Hay casos, general extraordinarios, en que no todo lo que es merecedor de pena debe recibir castigo". Por lo tanto, el informante cívico que ha participado, pero no tiene autoría en un delito, no necesariamente debe ser castigado, sino que por su actuación debe recibir un beneficio. Es decir, que si se acepta la teoría de que no todo lo merecedor de pena, debe recibir castigo, entonces debe reconocerse lo que la persona hace para resarcir el daño y no lo que hizo para ocasionarlo.

La Ley Penal permite la disminución de la pena, el perdón e incluso la amnistía, en ciertos casos. Entendiéndose que esto se aplica no sobre el delito, sino sobre la pena. Pudiendo de esta forma negociar las penas, con quienes sin ser actores, pero tienen participación, denuncien los actos delictivos.

Con relación a la reducción de la pena, nuestra legislación penal ya lo contempla, en el Art. 29 del Código Penal, estableciendo los distintos atenuantes para la aplicación de la reducción de penas, citado en el Art. 72 Ibidem. El Art. 106 del Código Penal norma lo ya señalado en la Constitución Política sobre perdonar, conmutar o rebajar las penas. Por lo tanto, legalmente existe la posibilidad de establecer beneficios con relación a las penas.

---

<sup>53</sup> Zaffaroni, Eugenio Raul. *Manual de Derecho Penal*, 1a. ed. Buenos Aires, Ediar, 2005. Pag.41

Debemos tener muy en cuenta lo que señala Zaffaroni, " la reducción no puede estar prevista para conflictos más graves y negarse a otros menos graves e incluso leves".

Por otro lado, tenemos las protecciones para quienes son víctimas y para quienes no han tenido participación en el acto pero lo conocen. En estos casos, las protecciones entregadas pueden ir desde la estabilidad laboral hasta la protección personal del informante y su familia. La protección que se brindaría no es nada nueva para el sistema ecuatoriano, ya que la misma Fiscalía mantiene un programa de Protección a testigos y víctimas. Programa que podría ser readecuado para que contemple la figura del informante cívico, como beneficiario dentro de esa norma. "La Jefatura de Protección a Víctimas y Testigos del Ministerio Público, es la encargada de proponer y ejecutar políticas para el eficaz funcionamiento del Programa de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y demás participantes en el Proceso Penal<sup>54</sup>". Programa que hasta el momento ha tenido resultados visibles. Del 1 enero al 1 de agosto del 2005, el Programa de Protección ha dado asistencia a 117 personas.

73 personas	Protección Policial
19 personas	Protección Policial y albergue
5 personas	Albergue
4 personas	Trasladadas de cárcel
2 personas	Protección dentro de la cárcel
6 personas	Ayuda Económica
8 personas	Albergue y ayuda económica

<sup>54</sup> La base legal de este Programa es su Reglamento publicado en el Registro Oficial No. 671 del 26 de septiembre del 2002. Está dirigido a todas aquellas personas que por su colaboración con la Justicia Penal han sido objeto de amenazas y agresiones: víctimas, testigos, familiares hasta cuarto grado de consanguinidad y otros participantes en el proceso penal. Información obtenida de la página Web [www.fiscalia.gov.ec](http://www.fiscalia.gov.ec)

<b>117 personas</b>	
---------------------	--

Hombres	44	38%
Mujeres	73	62%
<b>Total</b>	<b>117</b>	<b>100%</b>

Adultos	69	59%
Adolescentes	19	16%
Niños	16	11%
Niñas	13	14%
<b>Total</b>	<b>117</b>	<b>100%</b>

...

Teniendo las bases para los beneficios, educando a la ciudadanía y concientizando a toda la comunidad, sólo queda la implementación de la normativa que regule y garantice las denuncias, es decir la aplicación de la Ley de Protección al Informante Cívico.

#### **IV.3- PROPUESTA DE LEY.-**

Conforme al análisis hecho anteriormente, la propuesta de ley que presento se establecería de la siguiente manera:

**Ámbito de la Ley.-** El ámbito de aplicación de la Ley de Protección al Informante Cívico, tendrá relación con el Código Penal y el Código de Procedimiento Penal, en aquellos asuntos donde interviene el informante cívico<sup>55</sup> como denunciante de hechos que son de su conocimiento o en el que ha participado, por cuyo medio se pueda investigar,

---

<sup>55</sup> Ver Anexo Proyecto de Ley de Protección al Informante Cívico, Segunda Parte (Conceptualización).

procesar y sancionar actos de corrupción, impunidad y otros delitos punibles. Igualmente se encargará de regular los lineamientos de protección y recompensas a favor del informante cívico.

De la misma forma se busca que el Estado Ecuatoriano a través de la presente ley, y amparado en el Art. 3, numeral 6 de la Constitución Política, ejerza su deber de garantizar la vigencia del sistema democrático y la administración pública libre de corrupción. Por otro lado, el Art. 97 numeral 14 de la Constitución Política, recuerda la responsabilidad de los ciudadanos de denunciar y combatir actos de corrupción, al igual que otros delitos.

**Sujetos y Privilegios.-** El propósito de esta ley es el motivar a la ciudadanía a denunciar delitos de corrupción y actos irregulares<sup>56</sup>, garantizando su seguridad mediante ciertas medidas de protección. Sin embargo, existe una amplia diferencia entre las personas que presenten la denuncia, en función de su participación. Por ejemplo, el informante cívico que denuncia delitos de corrupción o delitos ambientales, en los que ha tenido participación directa o, el informante cívico que lo haga por simple civismo o por ser víctima del acto.

La diferencia se da con la responsabilidad que el informante haya tenido. Para esto se establece la responsabilidad pasiva y la responsabilidad activa. El informante cívico con responsabilidad pasiva, comprende a toda persona que, sin tener una participación directa, conoce sobre algún acto irregular dentro de una organización. Mientras que el informante

---

<sup>56</sup> Ver Anexo Proyecto de Ley de Protección al Informante Cívico, Segunda Parte (Conceptualización).

cívico con responsabilidad activa es aquella persona que participa o ha participado directa o indirectamente en algún acto irregular, sancionado con pena.

Los beneficios de los que goza el informante cívico con responsabilidad pasiva, contemplados en la ley serán reales o personales. Siendo estos el reconocimiento público, la protección o incentivos económicos. La protección del Estado y las garantías de la ley, se darán a toda persona cuya denuncia haya sido calificada como denuncia cívica. Las medidas de protección que la ley establece son: estabilidad laboral, integridad física y psicológica, seguridad y protección personal y familiar, cambio de identidad, reserva de identidad, y reubicación o cambio de domicilio del informante. Al igual que las protecciones señaladas en el Art. 118 del Código de Procedimiento Penal y en el Reglamento del Programa de protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y demás Participantes en el Proceso Penal. Los incentivos para el informante cívico con responsabilidad activa será la negociación de la pena. Pudiendo ser el perdón o disminución de la pena.

**Mecanismos Prácticos.-** En primer lugar, la denuncia debe ser fundamentada<sup>57</sup>, es decir, debe contener información veraz y clara respecto al hecho que se conoce o en el que se ha participado; la fuente de información debe ser confiable.

La denuncia podrá ser verbal o escrita. Si es escrita, dependiendo del tipo de acto denunciado, se la presentará ante la autoridad competente para conocer tal acto, por ejemplo si es un acto de corrupción ante el Ministerio Público; si es un daño ambiental

---

<sup>57</sup> Ver Anexo Proyecto de Ley de Protección al Informante Cívico, Fundamentación de la Denuncia, (Conceptualización).

ante el Ministerio de Medio Ambiente. Si es verbal, se la presentará ante la representación de Amnistía Internacional en Ecuador, que podría ser la entidad encargada de procesar las denuncias verbales de los informantes cívicos.

Las denuncias podrán realizarse con reserva de identidad, ya sea para asegurar el éxito de la investigación o seguridad de las personas. La autoridad que la recepte será penalmente responsable, en caso de que, por su negligencia se llegare a identificar al denunciante.

La denuncia presentada por el informante cívico, será procesada<sup>58</sup> por la entidad receptora y remitida, como si fuera su propia denuncia, a la fiscalía o entidad policial competente. El proceso de investigación se hará de acuerdo a los procedimientos aplicables a cada caso. El resultado de la investigación se hará conocer a la entidad que presentó la denuncia, para que conozca y continúe con su participación en el proceso.

Luego de efectuada la investigación y comprobada la veracidad de su denuncia, los informantes cívicos, pueden ser acreedores de los respectivos incentivos y beneficios. Sin embargo, la protección puede darse desde el momento que se presente la denuncia.

**Beneficios.-** Con la aplicación de esta ley se logra una serie de beneficios en cadena: Los potenciales delincuentes se preocuparán de no cometer delitos al saber que todos quienes le rodean serán sus posibles delatores, esto produce bienestar en la sociedad y progreso económico para el Estado. Los actos delictivos se reducen y aquellos que se comenten tienen mayor probabilidad de ser investigados y sancionados, con la

---

<sup>58</sup> Ver Anexo Proyecto de Ley de Protección al Informante Cívico, Calificación de la Denuncia, (Conceptualización).

consiguiente reducción de la impunidad, lo que se transforma en confianza en la justicia, en la ley y en los procesos judiciales. Lo más importante, volvemos a una relativa paz social que equivale a una mejor calidad de vida.

Sobre la base de mi exposición, y tomando en cuenta que la legislación penal ya contempla los delitos de corrupción y otros actos irregulares, sus sanciones y sujetos, además de sus procedimientos, considero que mi propuesta de ley, tendrá su más íntima relación con el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y con el Reglamento del Programa de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y demás Participantes en el Proceso Penal. Así planteado, mi Proyecto de Ley de Protección al Informante Cívico<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> Ver Anexo Proyecto de Ley de Protección al Informante Cívico.

## CONCLUSIONES

Primero, la realidad del Ecuador genera otros parámetros de aplicación para una Ley de Protección al Informante Cívico, su ámbito de acción se rige bajo las costumbres de la cultura ecuatoriana. Por lo tanto, se debe tener en cuenta que su aplicación debe iniciarse con una educación previa al ciudadano. Es decir, que tomando en cuenta las falencias existentes, debe iniciarse con un fortalecimiento del sistema educativo. El Barómetro Global de la Corrupción 2005, da al sector educativo un puntaje por encima de cuatro, donde 1 significa que no hay corrupción, y 5 extremadamente corrupto. Lamentablemente esto no ha cambiado hasta hoy, " En Ecuador, en el sector de educación se les pidió a los ciudadanos dos veces más sobornos que en ningún otro país." (Informe Global de la Corrupción, 2006<sup>60</sup>). Por lo tanto, la educación no debe solamente limitarse a su estructura tradicional, sino a su difusión a través de todos los medios informativos.

“Todo programa tendiente a rescatar y promover los valores de la decencia, la honradez, el servicio público y otros similares desde los niveles iniciales de la educación formal e informal, tienen un efecto indudablemente importante y básico en materia de lucha contra la corrupción. " (Saltos, 1999).

Segundo, no atendemos al enfoque de prevención. Entendemos que gran parte de la lucha anticorrupción radica en ese enfoque. La legislación debe sujetarse a reformas necesarias para alcanzar un marco normativo eficiente y eficaz, que sirva en la lucha contra la

---

<sup>60</sup> Transparencia Internacional. *Informe Global de la Corrupción*. [en línea]. 15 de Febrero, 2006. <http://www.transparencia.org.es> [ Consulta: 30 de Abril, 2006].

corrupción, tanto en el sector público como en el privado. Como señala Zaffaroni, " La función básica de la prevención sería, el fortalecimiento de la conciencia jurídica de la población". Si la legislación existente, se constituye en instrumento eficaz para la lucha contra la corrupción y, las normativas secundarias se estructuran correctamente, se podrá dar fuerza de ley constitucional suficiente, a la participación ciudadana, en la lucha anticorrupción, tal como lo señaló Olivera.

No debemos dejar a un lado, que la prevención va muy de la mano con la investigación. Lo que conlleva a que la investigación, también esté altamente respaldada por los cuerpos normativos pertinentes, generando así, un escudo ante el posible entorpecimiento de la misma, por motivos de interés o impunidad.

Como señalamos en el capítulo II, la lucha contra la corrupción debe ser una política de estado. Hay países que han acordado con esta teoría y, entre ellos se encuentra Ecuador. El Decreto Ejecutivo No. 122. RO/ 25 de 19 de Febrero del 2003, establece en su Art. 1 la erradicación de la corrupción y combate a la impunidad como política de Estado:

“Art. 1.- Política de Estado.- Declarase política de Estado la erradicación de la corrupción y el combate a la impunidad, por ser uno de los fines primordiales del Estado, garantizando una administración pública que se rija por principios de ética y de servicio público, conforme al Art. 3 numeral 6 de la Constitución Política de la República.

La política anticorrupción concierne a la pluralidad de funciones e instituciones públicas en el ámbito de sus competencias particulares, así como a la sociedad civil, con arreglo al Art. 97 numeral 14 de la Carta Fundamental."

Además, en su Art. 12 instauró el Sistema Anticorrupción del Ecuador - SAE y, su estructuración y funcionamiento en Decreto Ejecutivo No. 1776. RO/ 360 de 21 de Junio del 2004:

"Art. 12.- Sistema Anticorrupción del Ecuador.- Es prioridad del Estado Ecuatoriano la configuración y consolidación del SISTEMA y coordinación de organismos, entidades, servicios públicos y privados, que definen, ejecutan y controlan -dentro de sus respectivos ámbitos- las políticas, planes, programas y acciones con el propósito de erradicar la corrupción.

En tal sentido, el SAE deberá responder a las demandas que la sociedad plantea en el plano anticorrupción, tales como el juzgamiento, prevención y remediación de los actos ilícitos, así como el combate a la impunidad a través, principalmente, de la culminación exitosa de los trámites de extradición."

Sin embargo, al saber que la corrupción sigue fortalecida e impune, podemos concluir que este Decreto ha sido de total desconocimiento o completamente ignorado, por los legisladores, autoridades y ciudadanos. Por lo que, al haberse decretado la prioridad de combatir esos actos, sólo queda la inexcusable necesidad de promover la participación ciudadana, para que actúen como informantes cívicos.

Tercero, la Constitución Política establece como deber y responsabilidad el denunciar y combatir actos de corrupción, por lo que al momento que callamos y dejamos pasar, estamos convirtiéndonos en cómplices silenciosos de los corruptos. Si nosotros no denunciemos aquellos delitos de los que tenemos conocimiento, estamos apoyando la impunidad. Por lo tanto, se debe hacer conocer al ciudadano que el silencio, ya no es excusa ante la ley. Todos deben entender que, el callar ante la corrupción hace de todo ciudadano cómplice de un delincuente.

Con lo que, la solución más viable en la lucha contra la corrupción se encuentra en las manos del mismo ciudadano.

Siendo una realidad la ley de protección al informante cívico, con los condicionantes que he expuesto, el estado dispondrá de más de 12 millones de veedores que estarán dispuestos a denunciar actos delictuosos, seguros de que su accionar estará debidamente protegido, su bienestar asegurado y lo más importante, sancionados los delincuentes.

Hay que tener mucha atención, que si el poder judicial no cumple a cabalidad su responsabilidad de jueces virtuosos, cualquier ley o intento de pulverizar la corrupción quedarán en meros enunciados y volveremos a la indiferencia de los ciudadanos.

Con lo dicho, propongo un proyecto de ley que norme de manera universal la figura del informante cívico.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Ecuador. *Código Penal*. Corporación de Estudios y Publicaciones, Julio de 2005.

Ecuador. *Constitución Política de la República del Ecuador*. Registro Oficial No. 320, 19 de Mayo de 1998

Gibson, Rowart. "A critical Analysis of Corruption and Its Problem in Nigeria." [en línea]. Editorial Kamla-Raj, Julio 18 del 2005. (<http://www.krepublishers.com/.../Anth-07-1-007-018-2005-097-Akindele>). [Consulta: Marzo 2006].

González Alvarez, Luis José. "Ética". El Buzo, Bogotá, 2003.

Jijón, María Sara; Proyecto Si Se Puede Presentación. *La corrupción en el sector privado: una realidad campante*. Conferencia, Quito 17 de Febrero, 2006.

Kaufmann, Daniel. "El Precio de la Corrupción." [en línea]. Junio 10 del 2004. <http://www.worldbank.org> [Consulta: Abril, 2006].

Klitgaard, Robert. "La corrupción y la promoción de la ética en el servicio público". Escrito extraoficial. [en línea]. <http://www.respondanet.com/spanish/Etica/klitgaard.doc> [Consulta: Marzo, 2006].

Ministerio Público del Ecuador. *Política Penal - Generalidades*. [en línea]. <http://www.fiscalia.gov.ec> [Consulta: Mayo, 2006].

Olivera Prado, Mario. "Sociología de la Corrupción: Base científica para emprender reales políticas anticorrupción". [Capítulo en línea] Colegio de Sociólogos del Perú, Diciembre del 2002. <http://www.revistaprobidad.info/024/index.html>. [Consulta: Marzo 2006].

Proyecto Si Se Puede. Indices Estadísticos. [en línea]. <http://www.sisepuede.com.ec> [Consulta: Abril, 2006].

Revista Probidad. [http://www.revistaprobidad.info/25/art\\_11.php](http://www.revistaprobidad.info/25/art_11.php) [Consulta: Marzo 2006].

Rivera, Carlos. *Publicación Consorcio Justicia Viva*. Lima, Perú. Septiembre 24 del 2003.

Salto Galarza, Napoleón. "Ética y Corrupción". Estudio de Casos. Ecuador, 1999.

Transparencia Internacional. *Índice de Percepción de la Corrupción 2005*. [en línea] <http://www.transparencia.org.es> [Consulta: Marzo, 2006].

Transparencia Internacional. *Informe Global de la Corrupción*. [en línea]. 15 de Febrero, 2006. <http://www.transparencia.org.es> [Consulta: 30 de Abril, 2006].

USAID; Casals & Associates; Proyecto Si Se Puede. Estudio: *La Corrupción en América Latina: Estudio Analítico Basado en una Revisión Bibliográfica y Entrevistas*. Conferencia, Quito, 2006.

USAID; Proyecto Sí Se Puede. *Experiencias Internacionales sobre Investigación de Casos de Corrupción que Trascienden Frontera*", Foro Anti-Corrupción (Teleconferencia), Quito, 25 de Enero del 2006.

Zaffaroni, Eugenio Raul. "*Manual de Derecho Penal*". 1ª. ed. Buenos Aires, Ediar, 2005.

Zavala Egas, Xavier. "*Corrupción Política del Ecuador*" [en línea]. 1999. <http://www.clad.org.ve/zavala.html> [Consulta: Febrero 2006].

## **ANEXOS**

# **Ley de Protección al Informantes Cívicos**

## **PRIMERA PARTE**

### Propósito y Efectos de la Ley

El propósito de esta ley es motivar a la ciudadanía para que asuman su deber cívico y de participación ciudadana, para que denuncien las irregularidades que son de su conocimiento y garantizar su seguridad mediante medidas de protección.

Los efectos son:

1. Poner en conocimiento público, prácticas delictivas que se llevan a cabo.
2. Poner fin o reducir esas prácticas.
3. Sancionar a los responsables de esas prácticas y exigir la reparación de los daños ocasionados por actos irregulares.

## **SEGUNDA PARTE**

### Conceptualización

- Informante cívico: Se considera como informante cívico a cualquier persona que entregue información sobre actos irregulares tipificados en la ley ecuatoriana, cometidos en instituciones públicas o privadas.
- Denuncia: Para efectos de esta ley, es la entrega de información, escrita o verbal que realiza un informante cívico, ante las autoridades o instituciones competentes, sobre actos irregulares cometidos dentro de entidades públicas o privadas.
- Calificación de la denuncia: Corresponderá a la entidad que la reciba, la misma que actuará si considera que hay fundamentos e indicios suficientes para iniciar la investigación o, la desechará por falta de ellos.
- Fundamentación de la denuncia: La denuncia deberá estar fundamentada en claros indicios de la comisión del acto irregular y sustentada con información suficiente. La información entregada debe ser relevante y debe permitir la investigación, descubrimiento y sanción del acto irregular, de ser el caso.
- Prácticas o actos irregulares: Son los siguientes:
  1. Actos de corrupción.
  2. Incumplimiento de obligaciones legales.
  3. Conductas que pongan en peligro la salud y seguridad personal de las personas.

4. Fraude o engaño al consumidor.
  5. Conductas que dañen el medio ambiente.
- Actos de corrupción: Son actos de corrupción los delitos estipulados en la legislación interna y los reconocidos por los tratados o convenios internacionales.
  - Incumplimiento de obligaciones legales: Son todas aquellas que violan una norma legal establecida: tributaria, laboral, societaria y otras
  - Peligro salud y seguridad personal: Se entenderá que existe, cuando la acción u omisión, pueda poner en riesgo la salud o seguridad personal de cualquier persona o grupo de personas.
  - Fraude o engaño al consumidor: Se entenderá como fraude o engaño al consumidor todo acto prescrito en la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, que se reconozca como delito.
  - Actos contra el medio ambiente: Se entenderá como actos contra el medio ambiente todo riesgo sustancial, daño y/o delito que se genere en éste, de acuerdo a lo estipulado en el Código Penal, Ley Forestal y la Convención de áreas naturales y vida silvestre y demás normas pertinentes.
  - Tipos de responsabilidad: Para efectos de otorgar incentivos, privilegios y aplicar el sistema de protección, se clasificará la responsabilidad en dos tipos

Responsabilidad pasiva: comprende a toda persona que, sin tener una participación directa, conoce sobre algún acto irregular dentro de una organización.

Responsabilidad activa: comprende a toda persona que participe o haya participado directa o indirectamente en algún acto irregular sancionado con pena.

## **TERCERA PARTE**

### **Mecanismos de Denuncia y Beneficios**

- Mecanismos de Denuncia: Será verbal o escrita. Si el denunciante lo desea, puede presentar la denuncia por escrito, la que será ante la autoridad o institución afectada con el hecho delictivo. La denuncia verbal se realizará ante la representación de Amnistía Internacional en Ecuador y puede ser de forma presencial, telefónica, correo electrónico u otro medio.

La denuncia reservada o de reserva de identidad se dará en casos de petición expresa o porque la naturaleza de la denuncia así lo exige, con la finalidad de tener éxito en la investigación o seguridad para las personas

Los datos personales de quien realice la denuncia se mantendrán en absoluta reserva por la entidad que los reciba y, solo podrán ser utilizados para la

investigación. Sin embargo, el denunciante debe entregar información veraz y clara respecto al hecho denunciado y a la fuente de donde proviene la información que se entrega.

- Incentivos y Beneficios: Toda persona que conforme a esta ley haya calificado como informante cívico y, dependiendo de su responsabilidad gozará de distintos incentivos y privilegios.
- Beneficios: El informante cívico con responsabilidad pasiva, gozará de los siguientes beneficios:
  1. Posibilidad de mantener reserva de identidad durante todo el proceso, incluso en el momento de testificar.
  2. Pertencer al Sistema de Protección
  3. Retribución económica dependiendo del caso.
  4. Ser reconocido públicamente por el Gobierno, como “ciudadano cívico”.
- Incentivos: Serán considerados como incentivos los siguientes:
  1. Perdón: el perdón de la pena se dará en casos en los que informantes hayan tenido responsabilidad activa en el hecho denunciado.
  2. Reducción de pena: reducción de pena se aplicará en los casos que exista una responsabilidad activa en el acto irregular denunciado.

## **CUARTA PARTE**

### Sistema de Protección

- Protección: Toda persona cuya información haya sido calificada como denuncia cívica gozará de la protección del Estado y de las garantías de esta ley.
- Medidas de Protección: Son medidas de protección las siguientes:
  1. Estabilidad Laboral
  2. Integridad física y psicológica
  3. Seguridad y protección personal y de la familia
  4. Protección de los bienes
  5. Cambio de Identidad
  6. Reserva de identidad
  7. Reubicación o cambio de domicilio del testigo
- Estabilidad Laboral: La estabilidad laboral se garantizará impidiendo el despido, suspensión, o cualquier tipo de degradación o acción que esté en detrimento del trabajo actual o futuro del denunciante.
- Integridad física y psicológica: Cuando la integridad física y psicológica del denunciante y/o su familia esté en peligro se dará protección a través de medidas

cautelares, tales como son entendidas dentro del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

- Seguridad y protección personal y de la familia: La seguridad y protección se dará por medios tales como: rondas de vigilancia, sea de la policía nacional o de seguridad privada y por consultas telefónicas
- Cambio de Identidad: Esta medida se aplicará cuando existan altos grados de peligro para la seguridad del denunciante y/o su familia y no se le pueda garantizar mediante otros medios.

Cambio de identidad consistirá en el cambio de nombres y apellidos de la persona y de cualquier información que pueda indicar su identidad.

- Reserva de identidad: Esta medida se dará desde el momento de la entrega de la denuncia y consiste en impedir que terceras partes conozcan sobre los datos personales del denunciante (posteriormente testigo), como nombres, apellidos, edad, fecha de nacimiento, número de cédula, estado civil, lugar de trabajo, dirección domicilio, etc.
- Reubicación o cambio de domicilio del testigo: Esta protección consiste en la reubicación de la víctima y su grupo familiar dentro de la misma ciudad o país. En casos de existir una extrema necesidad, la relocalización o cambio, podrá ser en el extranjero, manteniendo una comunicación segura con el testigo para permitir su participación en el proceso.

Otras medidas de protección aplicables serán las enumeradas en el Art. 118 del Código de Procedimiento Penal y en el Reglamento del Ministerio Público.

## QUINTA PARTE

### Investigación y Proceso

- Investigación: La investigación estará a cargo de la institución ante la cual hizo la denuncia la entidad que recibió la denuncia del informante cívico.

El proceso de investigación se hará de acuerdo a las leyes aplicables a cada caso. En caso de encontrarse indicios de delitos, la investigación se remitirá al Ministerio Público para el inicio del respectivo proceso.

- Proceso: Investigada la denuncia y encontrándose indicios que prueben un delito, se procederá de la forma establecida en el Código de Procedimiento Penal o la ley procesal correspondiente.
- Partes: Se consideran como partes al informante cívico, quien puede ser testigo, y a quienes tuvieran relación con el hecho denunciado.

- Abuso de la Figura: Se entenderá como abuso de la figura y será sancionado por delito de injurias, quien sin cumplir con los requerimientos de fundamentación de la denuncia, se apoyen en esta ley para entregar información que afecte a otros o, información que no sea veraz.
  
- Sanciones: La sanciones establecidas serán aquellas determinadas en el Código Penal para cada delito.

**Perú**  
**Ley No. 27378**

Promulgada el 20.DICIEMBRE.2000 □ Publicada el 21.DICIEMBRE.2000 □ □ EL  
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA □ POR CUANTO: □ El Congreso de la República ha  
dado la Ley siguiente: □ EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA; □ Ha dado la Ley  
siguiente:

**LEY QUE ESTABLECE BENEFICIOS  
POR COLABORACIÓN EFICAZ EN EL  
ÁMBITO DE LA CRIMINALIDAD  
ORGANIZADA**

**CAPÍTULO I**  
**OBJETO DE LA LEY**

**Artículo 1°.- Objeto de la Ley** □ La presente Ley tiene por objeto regular los beneficios por colaboración eficaz ofrecida por las personas relacionadas con la comisión de los siguientes delitos:

Perpetrados por una pluralidad de personas o por organizaciones criminales, siempre que en su realización se hayan utilizado recursos públicos o hayan intervenido funcionarios o servidores públicos o cualquier persona con el consentimiento o aquiescencia de éstos.

De Peligro Común, previstos en los artículos 279°, 279°-A y 279°-B del Código Penal; contra la Administración Pública, previstos en el Capítulo II del Título XVIII del Libro Segundo del Código Penal; delitos agravados, previstos en el Decreto Legislativo N° 896, siempre que dichos delitos se cometan por una pluralidad de personas o que el agente integre una organización criminal.

Contra la Humanidad, previstos en los Capítulos I, II y III del Título XV-A del Libro Segundo del Código Penal; y contra el Estado y la Defensa Nacional, previstos en los Capítulos I y II del Título XV del Libro Segundo del Código Penal.

□ El Fiscal de la Nación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley Orgánica del Ministerio Público -Decreto Legislativo N° 52-, dictará las instrucciones necesarias que orienten a los Fiscales acerca de los delitos materia de la presente Ley. Asimismo, designará al Fiscal Superior Coordinador, reglamentando sus funciones, a fin de que oriente y concerte estrategias y formas de actuación de los Fiscales en la aplicación de la presente Ley y comunique periódicamente a su Despacho todo lo referente a la participación del Ministerio Público en este ámbito.

**CAPÍTULO II**  
**DERECHO PENAL PREMIAL**

**Artículo 2°.- Personas beneficiadas** □ Los beneficios por colaboración con la justicia a que se refiere la presente Ley alcanzan a las personas que se encuentren o no sometidas a investigación preliminar o un proceso penal, así como a los sentenciados, por los delitos señalados en el artículo anterior.

□ **Artículo 3°.-** Ámbito de la colaboración eficaz □ La información que proporcione el colaborador debe permitir alternativa o acumulativamente:

Evitar la continuidad, permanencia o consumación del delito, o disminuir sustancialmente la magnitud o consecuencias de su ejecución. Asimismo, impedir o neutralizar futuras acciones o daños que podrían producirse cuando se está ante una organización criminal.

Conocer las circunstancias en las que se planificó y ejecutó el delito, o las circunstancias en las que se viene planificando o ejecutando.

Identificar a los autores y partícipes de un delito cometido o por cometerse o a los integrantes de una organización criminal y su funcionamiento, que permita desarticularla o menguarla o detener a uno o varios de sus miembros.

Averiguar el paradero o destino de los instrumentos, bienes, efectos y ganancias del delito, así como indicar las fuentes de financiamiento de organizaciones criminales.

Entregar a las autoridades los instrumentos, efectos, ganancias o bienes delictivos.

Para los efectos del numeral 1) del presente artículo, se entiende que disminuyen sustancialmente la magnitud o consecuencias de la ejecución de un delito cuando se indemniza a las víctimas o cuando se logra disminuir el número de perjudicados o la magnitud de los perjuicios que habrían de ocasionar los delitos programados o en curso, mediante el oportuno aviso a las autoridades, o se impide por este medio la consumación de los mismos.

#### Artículo 4°.- Beneficios por colaboración eficaz

Los beneficios que podrán concederse por colaboración eficaz serán los siguientes:

1. Exención de la pena. □ 2. Disminución de la pena hasta un medio por debajo del mínimo legal. □ 3. Suspensión de la ejecución de la pena, reserva del fallo condenatorio, conversión de la pena privativa de libertad de hasta cuatro años, o liberación condicional, siempre que se cumplan los requisitos estipulados en la ley de la materia. □ 4. Remisión de la pena para quien está cumpliendo la pena impuesta.

El beneficio de la disminución de la pena podrá aplicarse de manera acumulativa con la suspensión de la ejecución de la pena, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 57° del Código Penal.

Los beneficios por colaboración establecidos en el presente artículo son incompatibles con los consagrados para los mismos delitos o circunstancias referidas a la determinación de la pena en otras disposiciones legales.

Para que se acuerden los beneficios por colaboración eficaz, se tendrá en consideración el grado de eficacia o importancia de la colaboración en concordancia con la entidad del delito y la responsabilidad por el hecho.

Cuando exista mandato cautelar de detención, el Juez podrá variarlo por mandato de comparecencia, imponiendo cualquiera de las restricciones previstas en el artículo 143° del Código Procesal Penal, o de detención domiciliaria, según corresponda.

**Artículo 5°.-** Exención y remisión de la pena. Ámbito limitado

La exención y remisión de la pena se aplica al colaborador, siempre que proporcione información especialmente eficaz que permita:

1. Evitar la continuidad, permanencia o consumación del delito o neutralizar futuras acciones delictivas; □ 2. Posibilitar la desarticulación e identificación categórica de los miembros de organizaciones criminales y su detención; o □ 3. Identificar concluyentemente la totalidad o aspectos sustantivos de las fuentes de financiamiento de organizaciones criminales y obtener o, en su caso, entregar la totalidad o cantidades sustantivamente importantes de los instrumentos, efectos, ganancias o bienes delictivos.

**Artículo 6°.-** Colaboración de los internos condenados y los disociados

□ Los actos de colaboración de los internos que están sufriendo pena privativa de libertad podrán referirse tanto a hechos o personas vinculadas al delito objeto de la pena que se les impuso, cuanto a hechos distintos, hayan o no intervenido en ellos.

□ En ambos casos se adoptarán las medidas necesarias para garantizar la integridad y seguridad del interno colaborador, según lo dispuesto en el Capítulo IV de la presente Ley.

Los colaboradores que comprobadamente se disocien de organizaciones criminales, por ese solo hecho, en caso no se comprueben los supuestos previstos en el artículo 3°, podrán obtener el beneficio de disminución de la pena hasta un tercio por debajo del mínimo legal.

**Artículo 7°.-** Delitos y personas excluidas de los beneficios y limitación de beneficios □ No podrán acogerse a ninguno de los beneficios establecidos en la presente Ley, los jefes, cabecillas o dirigentes principales de organizaciones criminales, así como los altos funcionarios que tienen la prerrogativa de acusación constitucional, sea cual fuere el delito cometido.

Tampoco podrán acogerse a dichos beneficios los autores y partícipes de los delitos de genocidio, desaparición forzada y tortura, previstos en los artículos 319°, 320°, 321° y 322° del Código Penal.

Los autores de los delitos de homicidio y lesiones graves, previstos en los artículos 106°, 107°, 108° y 121° del Código Penal, así como los funcionarios de la Alta Dirección de Organismos Públicos, sólo podrán acogerse a los beneficios previstos en los numerales 2 y 3 del artículo 4°.

En el supuesto del numeral 2, la disminución de la pena sólo podrá reducirse hasta un tercio por debajo del mínimo legal, sin que corresponda suspensión de la ejecución de la pena, reserva del fallo condenatorio, conversión de la pena privativa de libertad, salvo la liberación condicional y siempre que haya cumplido como mínimo la mitad de la pena impuesta.

### **Artículo 8°.-** Condiciones del beneficio otorgado

El beneficio otorgado de acuerdo a la presente Ley está condicionado a que el colaborador no cometa nuevo delito doloso dentro de diez años de habersele otorgado el beneficio.

El beneficio otorgado se revocará igualmente si el colaborador beneficiado, dentro del mismo plazo y previo apercibimiento judicial, incumple reiterada e injustificadamente las obligaciones impuestas de acuerdo a los artículos 12° y 17° de la presente Ley, o incurre en falta grave prevista en el artículo 25° del Código de Ejecución Penal.

## **CAPÍTULO III PROCEDIMIENTO PENAL ESPECIAL**

**Artículo 9°.-** Celebración de acuerdo sobre los beneficios □ Los Fiscales Provinciales o Superiores, en coordinación con el Fiscal Superior Coordinador, podrán celebrar acuerdos sobre beneficios con las personas investigadas, procesadas o condenadas, en virtud de la colaboración eficaz que presten a la justicia penal. Con esta finalidad, el Fiscal competente, en cualquiera de las etapas del procedimiento, podrá celebrar reuniones con los colaboradores, cuando no exista impedimento o mandato de detención contra ellos, o, en caso contrario, con sus abogados y con el Procurador Público cuando el agraviado es el

Estado, para acordar la procedencia de los beneficios.

El acuerdo está sujeto a la aprobación judicial.

**Artículo 10°.-** Acuerdo en caso de concurso de delitos □ El concurso de delitos no será obstáculo para la celebración del acuerdo.

**Artículo 11°.-** Diligencias previas a la celebración del acuerdo □ El Fiscal, como consecuencia de las entrevistas que lleve a cabo, dispondrá los actos de investigación necesarios, pudiendo ordenar la intervención de la Policía para que, bajo su conducción, realice las indagaciones previas y eleve un Informe Policial.

□ El colaborador, mientras dure el procedimiento, será sometido a las medidas de aseguramiento personal que se consideren necesarias para garantizar el éxito de las investigaciones, la conclusión exitosa del procedimiento especial y su seguridad personal. En caso necesario, el Fiscal solicitará al órgano jurisdiccional dicte de urgencia las medidas cautelares que correspondan.

**Artículo 12°.-** Elaboración y contenido del acta de colaboración □ El Fiscal, culminados los actos de investigación correspondientes y en caso de que considere procedente la concesión de los beneficios previstos en la presente Ley, elaborará un acta con el colaborador en la que constará:

1. El beneficio acordado. □ 2. Los hechos a los cuales se refiere el beneficio y la confesión en los casos en que ésta se produjere. □ 3. Las obligaciones a las que queda sujeta la persona beneficiada.

### **Artículo 13°.-** Denegación del acuerdo

Si el Fiscal estima que la información proporcionada no permite la obtención de beneficio alguno, por no haberse corroborado categóricamente, denegará la realización del acuerdo y dispondrá que se proceda respecto del solicitante conforme a lo que resulte de las actuaciones de investigación que ordenó realizar. Esta decisión no es impugnabile.

Si la información proporcionada arroja indicios razonables de participación delictiva en las personas sindicadas por el colaborador o de otras personas, serán materia -de ser el caso- de la correspondiente investigación preliminar, para la decisión de la promoción de la acción penal y el procesamiento penal contra ellas.

En los casos en que se demuestra la inocencia del investigado, el Fiscal está obligado a informarle la identidad de quien hizo la imputación falsa, para los fines legales correspondientes.

### **Artículo 14°.-** Procedimiento por colaboración en la etapa de instrucción

Si la colaboración se realiza durante la etapa de instrucción, o inclusive en sede de investigación preliminar o antes que se inicien actos de investigación previa, el acta suscrita por los intervinientes se remitirá al Juez Penal, conjuntamente con los actuados formados al efecto, para el control de legalidad respectivo. En caso existan otras personas investigadas o procesadas, este procedimiento se desarrollará en cuaderno aparte.

El Juez Penal, en el plazo de cinco días, mediante resolución inimpugnabile, podrá formular observaciones al contenido del acta y a la concesión de los beneficios. En la misma resolución ordenará devolver lo actuado al Fiscal Provincial.

Recibida el acta original o la complementaria, según el caso, con los recaudos pertinentes, el Juez Penal, dentro del décimo día, celebrará una audiencia privada especial con asistencia de quienes celebraron el acuerdo, en donde cada uno por su orden expondrá los motivos y fundamentos del mismo.

El Juez Penal, el Fiscal Provincial, la defensa y el Procurador Público, si se trata de un delito en agravio del Estado, podrán interrogar al solicitante. De dicha diligencia se levantará un acta donde constarán resumidamente sus incidencias.

Culminada la audiencia, el Juez dentro del tercer día dictará resolución motivada aprobando o desaprobando el acuerdo. Esta resolución es susceptible de recurso de apelación.

Si el Juez Penal considera que el acuerdo no adolece de infracciones legales lo aprobará e impondrá las obligaciones indicadas en el artículo 17° de la presente Ley. Si el acuerdo objeto de aprobación consiste en la exención o remisión de la pena, así lo declarará, ordenando -de ser el caso- su inmediata libertad y la anulación de los antecedentes del beneficiado. Si el acuerdo objeto de aprobación consiste en la disminución de la pena,

declarará la responsabilidad penal del colaborador y le impondrá la sanción que corresponda según los términos del acuerdo aprobado, sin perjuicio de dar cumplimiento al artículo 17° de la presente Ley.

**Artículo 15°.-** Procedimiento por colaboración eficaz en la etapa de juzgamiento

Cuando la colaboración se produce estando el proceso en la Sala Penal Superior y antes del inicio del juicio oral, el Fiscal Superior -previo los trámites de verificación correspondiente- remitirá el acta con sus recaudos a dicha Sala Penal, que celebrará para dicho efecto una audiencia privada especial.

La Sala Penal procederá, en lo pertinente, conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.

La resolución que se pronuncia sobre la procedencia o improcedencia de los beneficios es susceptible de recurso de nulidad.

**Artículo 16°.-** Procedimiento por colaboración posterior a la sentencia

Si la colaboración se realiza con posterioridad a la sentencia, el Juez Penal a solicitud del Fiscal Provincial, previa celebración de una audiencia privada en los términos del artículo 14°, podrá conceder remisión de la pena, suspensión de la ejecución de la pena, liberación condicional, conversión de pena privativa de libertad por multa, prestación de servicios a la comunidad o limitación de días libres, conforme a las equivalencias previstas en el artículo 52° del Código Penal. Si el Juez desestima el acuerdo, en la resolución se indicarán las razones que motivaron su decisión. La resolución que dicte el Juez Penal es susceptible de recurso de apelación.

**Artículo 17°.-** Obligaciones imponibles al beneficiado

Cuando se concedan los beneficios previstos en la presente Ley se impondrá al beneficiado una o varias de las siguientes obligaciones:

1. Informar de todo cambio de residencia.□2. Ejercer oficio, profesión u ocupación lícitos.□3. Reparar los daños ocasionados por el delito de acuerdo a su capacidad económica.□4. Someterse a vigilancia de las autoridades o presentarse periódicamente ante ellas.□5. Presentarse cuando el Juez o el Fiscal lo soliciten.□6. Observar buena conducta individual, familiar y social.□7. No cometer un nuevo delito doloso.□8. No salir del país sin previa autorización judicial.□9. Cumplir con las obligaciones previstas en el Código de Ejecución Penal y en la Ley de Ejecución de Penas de

prestación de servicios a la comunidad y limitación de días libres y sus respectivos Reglamentos.

El órgano jurisdiccional, en la resolución correspondiente, impondrá las obligaciones según la naturaleza y modalidades del hecho punible, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se cometió, la naturaleza del beneficio y la magnitud de la colaboración

proporcionada, así como de acuerdo a las condiciones personales del beneficiado.

Estas obligaciones se garantizarán mediante caución o fianza personal, si las posibilidades económicas del beneficiado lo permiten.

**Artículo 18°.-** Revocación de los beneficios □ El Fiscal Provincial, con los recaudos indispensables acopiados en la investigación preliminar que inicie al respecto, podrá solicitar al Juez Penal competente la revocatoria de los beneficios otorgados al colaborador. El Juez Penal correrá traslado de la solicitud por el término de cinco días y en el plazo de diez días actuará las pruebas pertinentes que ofrezcan las partes. La resolución se emitirá en el plazo de cinco días de vencida la etapa probatoria. Contra ella procede recurso de apelación.

**Artículo 19°.-** Procedimiento en los supuestos de revocación del beneficio de exención de pena □ Una vez que queda firme la resolución que revoca la exención de pena, se remitirán los actuados al Fiscal Provincial para que formule acusación y pida la pena que corresponda según la forma y circunstancias de comisión del delito y el grado de responsabilidad del imputado.

El Juez Penal inmediatamente celebrará una audiencia pública, salvo los casos en que por extrema necesidad para garantizar los intereses de la justicia resulta conveniente excluir al público, con asistencia del Fiscal Provincial, del Abogado Defensor y del Procurador Público en caso de que el agraviado sea el Estado, para lo cual dictará el auto de enjuiciamiento correspondiente y correrá traslado a las partes por el término de cinco días, para que formulen sus alegatos escritos, introduzcan las pretensiones que correspondan y ofrezcan las pruebas pertinentes para la determinación de la sanción y de la reparación civil.

Resuelta la admisión de los medios de prueba, se emitirá el auto de citación a juicio señalando día y hora para la celebración de la audiencia. En ella se examinará al imputado y, de ser el caso, se actuarán las pruebas ofrecidas y admitidas para la determinación de la pena y la reparación civil. Previos alegatos orales del Fiscal Provincial, del Procurador Público y del Abogado Defensor, y concesión del uso de la palabra al acusado, se emitirá sentencia, contra la cual procede recurso de apelación.

La Sala Penal Superior, previo dictamen del Fiscal Superior, que será de conocimiento del abogado defensor del imputado y del Procurador Público para que absuelvan el traslado respectivo en el término de cinco días, absolverá el grado con el sólo mérito de los autos. Para este efecto señalará día y hora para la vista de la causa, la que deberá ser establecida dentro de los veinte días de recibidos los autos. La Sala absolverá el grado en el término de cinco días. □ **Artículo 20°.-** Revocación de otros beneficios □ La revocación de la suspensión de la ejecución de la pena, reserva del fallo condenatorio, conversión de la pena, liberación condicional, libertad provisional, detención domiciliaria o comparecencia se registrará en lo pertinente en las normas penales, procesales o de ejecución penal.

## **CAPÍTULO IV DE LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN**

**Artículo 21°.-** Personas destinatarias de las medidas de protección □ Las medidas de protección previstas en este Capítulo son aplicables a quienes en calidad de colaboradores, testigos, peritos o víctimas intervengan en los procesos penales materia de la presente Ley. □ Para que sean de aplicación las medidas de protección será necesario que el Fiscal y, en su caso, cuando exista proceso abierto, el Juez aprecie racionalmente un peligro grave para la persona, libertad o bienes de quien pretenda ampararse en ellas, su cónyuge o su conviviente, o sus ascendientes, descendientes o hermanos.

**Artículo 22°.-** Medidas de protección □ El Fiscal y, en su caso, el Juez, apreciadas las circunstancias previstas en el artículo anterior, de oficio o a instancia de las partes, adoptará según el grado de riesgo o peligro, las medidas necesarias para preservar la identidad del protegido, su domicilio, profesión y lugar de trabajo, sin perjuicio de la acción de contradicción que asista al imputado, pudiendo adoptar las siguientes medidas:

□ 1. Protección policial, que puede incluir el cambio de residencia y ocultación de su paradero. □ 2. Reserva de su identidad y demás datos personales en las diligencias que se practiquen, y cualquier otro dato que pueda servir para su identificación, pudiéndose utilizar para ésta un número o cualquier otra clave. □ 3. Utilización de cualquier procedimiento que imposibilite su identificación visual normal en las diligencias que se practiquen. □ 4. Fijación como domicilio, a efectos de citaciones y notificaciones, la sede de la Fiscalía competente, a la cual se las hará llegar reservadamente a su destinatario.

En el caso de Funcionarios o Servidores Públicos y Magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público que intervengan en calidad de testigos, peritos o víctimas, las medidas previstas en el presente artículo, comprenderán además la protección de los derechos laborales de conformidad con la legislación vigente.

**Artículo 23°.-** Medidas adicionales □ La Fiscalía y la Policía encargada cuidarán de evitar que a los colaboradores, víctimas, testigos y peritos objeto de protección se les hagan fotografías o se tome su imagen por cualquier otro procedimiento, debiéndose proceder a retirar dicho material y devuelto inmediatamente a su titular una vez comprobada que no existen vestigios de tomas en las que aparezcan los protegidos de forma tal que pudieran ser identificados. Se les facilitará, asimismo, traslados en vehículos oficiales para las diligencias y un ambiente reservado para su exclusivo uso, convenientemente custodiado, cuando sea del caso permanecer en las dependencias judiciales para su declaración.

El Fiscal decidirá si, una vez finalizado el proceso, siempre que estime que se mantiene la circunstancia de peligro grave prevista en el artículo 21°, la continuación de las medidas de protección. En casos excepcionales podrá ordenar la emisión de documentos de una nueva identificación y de medios económicos para cambiar su residencia o lugar de trabajo.

**Artículo 24°.-** Variabilidad de las medidas □ El órgano judicial competente para el juicio se pronunciará motivadamente sobre la procedencia de mantener, modificar o suprimir todas o algunas de las medidas de protección de los colaboradores, víctimas, testigos y peritos adoptadas por el Fiscal o el Juez Penal durante la etapa de instrucción, así como si

proceden otras nuevas. Si cualquiera de las partes solicitase motivadamente, antes del inicio del juicio oral, el conocimiento de la identidad de los colaboradores, víctimas, testigos o peritos protegidos, cuya declaración o informe sea estimada pertinente, el órgano jurisdiccional en el mismo auto que declare la pertinencia de la prueba propuesta, deberá facilitar el nombre y los apellidos de los protegidos, respetando las restantes garantías reconocidas a los mismos en este Capítulo. □ Dentro del tercer día de la notificación de la identidad de los colaboradores, víctimas, testigos o peritos, las partes podrán proponer nuevas pruebas tendentes a acreditar alguna circunstancia que pueda incluir en el valor probatorio de su testimonio.

### **DISPOSICIONES FINALES**

**PRIMERA.**- Corresponde al Fiscal de la Nación fijar los alcances de la intervención del Ministerio Público en este procedimiento especial. De igual manera, coordinará con el Ministerio del Interior la designación de Unidades Especiales de la Policía Nacional para la realización de las diligencias de investigación, comprobación y protección de colaboradores, víctimas, testigos y peritos. □ **SEGUNDA.**- El Poder Ejecutivo reglamentará, en el plazo máximo de 60 (sesenta) días, los alcances de la presente Ley, en particular aquellos referidos al Programa de Protección de colaboradores, víctimas, testigos o peritos a que se refiere la presente Ley. □ **TERCERA.**- La presente Ley será aplicable a todas las investigaciones o procesos en trámite. □ **CUARTA.**- La presente Ley, con exclusión de la quinta disposición final, tendrán una duración de dos años computable a partir de su entrada en vigencia. □ **QUINTA.**- Incorpórase en el artículo 283° del Código de Procedimientos Penales el siguiente párrafo:

"(...)

Tratándose de declaraciones obtenidas en los procedimientos por colaboración eficaz, para que el Juez dicte sentencia condenatoria e, inclusive, cualquier medida cautelar, resulta indispensable que las informaciones que proporcionen los colaboradores estén corroboradas con elementos de prueba adicionales que acrediten fehacientemente las imputaciones formuladas".

**SEXTA.**- Autorízase al Ministerio de Economía y Finanzas a realizar las transferencias que sean necesarias para la total implementación de los sistemas de colaboración eficaz y de protección de colaboradores, testigos, peritos y víctimas, así como de magistrados del Ministerio Público y del Poder Judicial. □ **SÉPTIMA.**- Deróganse las Leyes Núms. 25384 y 25582. □ **OCTAVA.**- A solicitud de las Comisiones Investigadoras del Congreso de la República, el Juez dictará las medidas de protección a que se refiere el artículo 22° de la presente Ley. □ □ Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación. □ En Lima, a los veinte días del mes de diciembre de dos mil. □ CARLOS FERRERO □ Presidente a.i. del Congreso de la República □ HENRY PEASE GARCÍA □ Segundo Vicepresidente del Congreso de la República □ AL SEÑOR PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA □ POR TANTO: □ Mando se publique y cumpla. □ Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los veinte días del mes de diciembre del año dos mil. □ VALENTIN PANIAGUA CORAZAO □ Presidente Constitucional de la República □ DIEGO GARCIA SAYAN LARRABURE □ Ministro de Justicia

